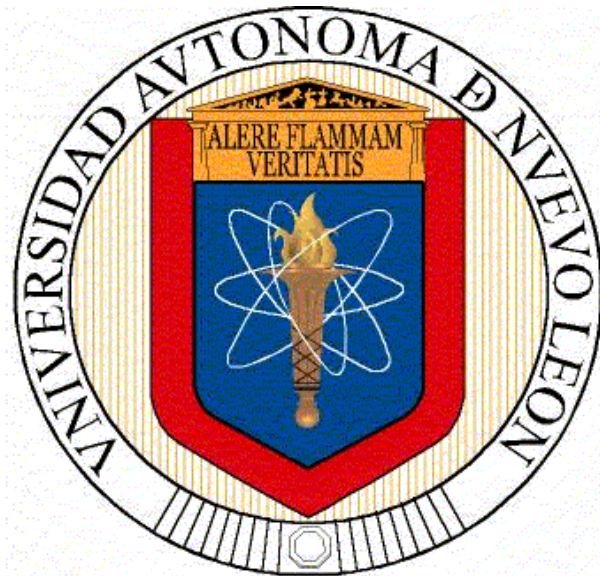


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



TESIS

**EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ÓRGANO
CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y SU INTERDEPENDENCIA CON
LOS PODERES DE LA UNIÓN**

POR

MARÍA TERESA GARCÍA ESCOBEDO

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

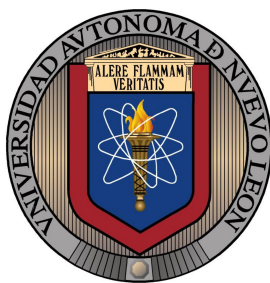
Mayo 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA DOCTORAL



EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y SU INTERDEPENDENCIA CON LOS PODERES DE LA UNIÓN

DOCTORANTE: MARÍA TERESA GARCÍA ESCOBEDO

DIRECTOR DE TESIS: DR. MARIO ALBERTO GARZA CASTILLO

Ciudad Universitaria, Mayo 2014.

DEDICATORIA ESPECIAL

Esta tesis la dedico con todo mi cariño y amor a mi Padre en agradecimiento a todo su ejemplo de esfuerzo y de vida, te amo gordo. Gracias por existir y siempre estar para mi.

A Carlos por su paciencia y comprensión, gracias por el apoyo y por estar siempre a mi lado, te amo.

A mi Hermano por todo su Apoyo incondicional que siempre me dado; te amo y mil gracias por ser como eres.

Con todo cariño y amor a mis hijos Javier, Gerardo y Eugenio todo lo hago por Ustedes, los amo.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Mario Alberto Garza Castillo y al Dr. José Zaragoza Huerta por su guía en la elaboración de este proyecto, por haberme brindado siempre su apoyo total y constante para lograr mis objetivos, gracias mil por su amistad.

A mis Sinodales por la aprobación de esta esta Tesis.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN	8
--------------	---

CAPÍTULO I

LA TEORÍA DEL ESTADO Y LA TEORIA POLÍTICA

1.1	INTRODUCCIÓN	18
1.2	IMPLICANCIAS Y FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA POLÍTICA	18
1.3	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA TEORÍA POLITICA	21
1.3.1	TEORÍAS TEOCRÁTICAS	21
1.3.2	TEORÍAS IUSNATURALISTAS	22
1.3.3	TEORÍAS DEL PODER	23
1.4	EL ESTADO DENTRO DE LA TEORÍA DE LA POLÍTICA	24
1.4.1	CONCEPTO DE ESTADO	24
1.4.2	LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	26
1.4.3	FIN DEL ESTADO	27
1.4.4	ESTADO Y DERECHO	29
1.5	CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS, SEGÚN LA DOCTRINA	30
1.5.1	ESTADOS COMPUESTOS	30

1.5.2	ESTADO FEDERAL	31
1.5.3	CENTRAL O UNITARIO	31
1.5.4	CONFEDERACIONES Y ESTADOS FEDERALES	32
1.5.5	FORMAS DEL ESTADO MEXICANO	34
1.5.6.	EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN	35
1.6	CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN COMO FORMAS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL	36
1.7	LAS FUNCIONES DEL ESTADO	39
1.7.1	LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	40
1.7.2	FUNCIÓN LEGISLATIVA	45
1.7.3	FUNCIÓN JUDICIAL	47

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN Y LA DIVISION DE PODERES DE LA UNIÓN

2.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	49
2.2	CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN	50
2.3	LA SEPARACIÓN DE PODERES	54
2.4	LOS PODERES DE LA UNIÓN	65
2.5	EL PODER JUDICIAL	70
2.6	PODER EJECUTIVO	72
2.7	EL PODER LEGISLATIVO	73

CAPÍTULO III

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

3.1	INTRODUCCIÓN	76
3.2	SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	98
3.3	CONCEPTO DE AUTONOMÍA	99
3.4	CONCEPTO DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	100
3.5	CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES	101
3.6	ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES	105
3.7	ORGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO	106
3.8	COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	107
3.9	TRIBUNALES AGRARIOS	119
3.10	LAS UNIVERSIDADES	122
3.11	EL BANCO DE MEXICO	128

CAPÍTULO IV

ORGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

4.1	INTRODUCCIÓN	132
4.2	EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	133
4.3	FINES FUNDAMENTALES DEL IFE	135
4.4	PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL IFE	136
4.5	ESTRUCTURA ORGÁNICA	137
4.6	ÓRGANOS DIRECTIVOS	138
4.6.1	CONSEJO GENERAL	139
4.6.2.	CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES	142
4.7	ÓRGANOS TÉCNICO-EJECUTIVOS	143
4.8	ÓRGANOS DE VIGILANCIA	145
4.9	AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	146
4.9.1	INTRODUCCIÓN	146

CAPÍTULO V

LA IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN DE INTERDEPENDENCIA ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS PODERES DE LA UNIÓN

5.1	INTRODUCCIÓN	180
5.2	HACIA UNA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA INTERDEPENDENCIA CON LOS PODERES DE LA UNIÓN	181

CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	197

INTRODUCCIÓN

En la presente Tesis, *“EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y SU INTERDEPENDENCIA CON LOS PODERES DE LA UNIÓN”*, es el resultado de una ardua investigación, durante mi estancia como estudiante del doctorado en Derecho, en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, desde el año 2008.

La tesis hoy presentada está dividida en cinco capítulos: en el primer capítulo abordaremos la TEORÍA DEL ESTADO. Por ello estudiaremos la Teoría Política del Estado dado que la Autonomía de los órganos constitucionales derivan del Estado, y esto se debe a que el hombre ha realizado una serie de actividades vinculadas con la toma de decisiones de manera grupal y con la regulación de las relaciones de gobernados y gobernantes, entre quienes sustentan poder y quienes lo acatan. Este desarrollo de la organización social donde todos los días se conocen noticias y eventos relacionados con ese fenómeno se le conoce como la política, pero que en la mayoría de los casos por la cotidianeidad pocos se detienen a analizar el impacto que esta acción humana tiene sobre el entorno. En ese mismo dinamismo se encuentra el Estado por ello la necesidad de estudiar la teoría del Estado.

En un segundo capítulo estudiaremos LA CONSTITUCIÓN Y LA DIVISION DE PODERES DE LA UNIÓN, la división de poderes dentro de la estructura misma de un Estado es de suma trascendencia y esto se debe a que las dependencias deben ser autónomas en la toma de decisiones. Esta separación de poderes, no podría existir si no está plasmada en la Constitución de un Estado. La Constitución sirve como parámetro para el funcionamiento de un Estado, de ahí la necesidad de estudiar en este capítulo la separación de poderes y la Constitución.

Ya entrando al corazón de esta investigación en el tercer capítulo, estudiaremos LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, para observar desde la doctrina el cuestionamiento de la autonomía que la Constitución establece en favor de los órganos constitucionales autónomos pertenece a la zona de disponibilidad del legislador, o si se encuentra al margen de él. Para lograrlo, hay que evaluar si dichos órganos gozan de una garantía institucional o no. Enseguida, se propone una razón de gran importancia para dar una respuesta afirmativa a esta interrogante.

Como ya se adelantó, con el propósito de proteger instituciones que son esenciales e imprescindibles para el funcionamiento estatal, mediante la garantía institucional se busca evitar que el legislador desfigure, vacíe o suprima alguno de los elementos que integran su núcleo esencial.

En el cuarto capítulo estudiaremos al INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, y que de ahora en adelante e indistintamente denominaremos “IFE”, ya que desde su fundación, el Instituto Federal Electoral ha sido objeto de cuestionamientos sobre la autonomía de sus

decisiones. A pesar de que el instituto contaba con buena imagen pública, los ataques recientemente recibidos nuevamente han mermado la confianza que los ciudadanos tenían en el instituto. Es por esto que una revisión minuciosa sobre su funcionamiento interno se hace necesaria. El presente texto, extracto de la tesis de maestría “El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral (1990-2010)”¹, presenta un análisis de las votaciones del máximo órgano de dirección del instituto en el que se encuentran evidencias tanto de autonomía como de parcialidad o partidismo en algunos de los temas discutidos en su seno.

En el quinto capítulo estudiaremos LA IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN DE INTERDEPENDENCIA ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS PODERES DE LA UNIÓN, el surgimiento de los órganos electorales en nuestro país, independientemente de las características particulares del órgano, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático.

A nivel federal, así como a nivel de las entidades estatales, el sistema para organizar y calificar las elecciones es el denominado doctrinalmente diárquico en virtud de que las funciones electorales se dividen en dos organismos: uno de carácter administrativo, encargado de la organización sustantiva del proceso electoral -generalmente independiente de los poderes

tradicionales- (institutos electorales), y otro de carácter jurisdiccional que puede o no depender del Poder Judicial (tribunales electorales).

En los dos apartados finales serán expuestos las conclusiones arribadas en la investigación y la bibliografía.

Señalado lo anterior, es importante remarcar que la sociedad en su dinamismo ha provocado que la organización del Estado se vuelva más compleja. Los órganos y actores han aumentado y, adicionalmente, se han diversificado las funciones que éstos deben cumplir, con la finalidad de satisfacer las exigencias y solucionar los problemas que caracterizan nuestra época.

El nacimiento de nuevas funciones condujo a la creación de los órganos constitucionales autónomos, que llevan a cabo tareas estratégicas y tienen un carácter atípico, toda vez que no están adscritos a alguno de los tres poderes tradicionales, sino que se sitúan en su misma posición. Esta transformación en la estructura estatal ha vuelto necesario un ejercicio de reinterpretación de la versión tripartita clásica de la división de poderes.

Indudablemente, la determinación de las actividades que deben asignarse a los órganos constitucionales autónomos y de las que deben protegerse mediante las otras formas de autonomía que nuestro ordenamiento jurídico prevé, es una labor de diseño institucional que requiere profundos estudios teóricos y específicas aproximaciones a la realidad nacional. Una premisa fundamental para la presente investigación es que los órganos constitucionales autónomos han sido diseñados para lograr el ejercicio eficiente de tareas que son elementales para el funcionamiento del Estado. De hecho, se

advierte que su ausencia implicaría severas afectaciones para el aparato estatal y sus relaciones con la sociedad.

Ahora bien, la presencia de conflictos entre los integrantes del Estado es inevitable, ya sea que éstos pertenezcan a la estructura clásica o hayan sido recientemente creados. Si consideramos que los órganos constitucionales autónomos son instituciones dotadas de capacidad para organizarse a través de criterios propios y de independencia para impedir injerencias indebidas de otras entidades, resulta razonable inferir que existe una alta probabilidad de que se susciten polémicas derivadas de su ámbito de actuación.

En México, los órganos que pertenecen a dicho conjunto no cuentan con la posibilidad de defenderse cuando experimentan situaciones de conflictividad con otros componentes del Estado. A pesar de que sus atribuciones y rasgos elementales están configurados a nivel constitucional, no se les ha conferido la facultad para iniciar el procedimiento que podría permitirles reaccionar ante posibles invasiones competenciales.

Lo anterior refleja, además, una incongruencia en el sistema constitucional, pues las referidas entidades, teniendo a su cargo funciones muy delicadas y estando configuradas en la carta magna, no pueden participar activamente en el mecanismo de control constitucional previsto para dirimir conflictos competenciales entre los integrantes del Estado. Darnos cuenta de este preocupante problema de estructura institucional nos condujo a inferir que la creación de estos órganos produce la necesidad de estudiar no únicamente su origen y justificación, sino también su impacto en la reestructuración del sistema de control constitucional.

Ahora bien, en las últimas décadas, en diversos países de Latinoamérica, incluyendo México, han surgido órganos constitucionales con

diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) En el caso de México, encontramos que la Constitución federal, en sus artículos 28, 41, fracción III; y 102, apartado B, se refiere entre otros, respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos autónomos.

Esta proliferación de los denominados órganos constitucionales autónomos se puede entender a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora¹ sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Existe coincidencia en que la teoría tradicional de división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes ya que, como es bien sabido, en el decurso de la historia, el centro dominante de emanación del poder era el rey. Hoy día, los poderes radican tanto en las instituciones como, también, en la sociedad, en los partidos políticos, en las organizaciones empresariales nacionales y transnacionales y medios de comunicación, entre otros. Además, en muchos sistemas constitucionales contemporáneos encontramos diversos órganos que no pueden ubicarse en alguno de los tres poderes típicos y tradicionales.

Las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y,

¹ Vid. Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", Jurídica, México, núm. 30, 2000, p. 155.

en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos comiciales. La constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una teoría que explique su naturaleza jurídica. Existe, no obstante, una teoría de los órganos constitucionales, de origen alemán, a partir de la cual algunos constitucionalistas como GARCÍA PELAYO, han tratado de dar una respuesta al estatuto de nuevos órganos como los tribunales constitucionales, los consejos económicos y sociales, el defensor del pueblo e instituciones de características similares².

Ahora bien, para entender la autonomía de los órganos constitucionales como es el caso del Instituto Federal Electoral, debemos tener en cuenta que órganos constitucionales autónomos son aquellos que de manera fundamental e inmediata, se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

En otros continentes como el europeo ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, "despartidocratizan" el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes

² Véase García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12.

tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder³.

Por tanto, los órganos autónomos, son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente⁴.

Cómo ya se mencionó, los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho continental europeo. Sin embargo, la aparición de otros organismos denominados constitucionalmente "autónomos" (en el caso de México, el Banco Central, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral), nos lleva a formularnos una de las primeras interrogante: ¿qué características debe poseer un órgano para ser considerado "autónomo"? Al respecto, García Pelayo, sugiere algunas características de éstos órganos, a saber⁵:

Para este autor, los órganos constitucionales autónomos deben tener inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; así también deben contar con esencialidad,

³ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime et al, Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

⁴ Ibidem

⁵ Vid. García Pelayo, Manuel, op., cit., nota 2, pp. 13 y 14.

pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho; del mismo modo deben contar con una dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones; a la vez deben tener paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y, por ultimo deben contar con una autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Hemos de precisar que en América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles de autonomía son diversos, que no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos, que tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado democrático y, constitucional y políticamente, no se ha definido el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes.

Se ha cuestionado a los órganos constitucionales autónomos debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Al respecto, podemos argüir que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático. Uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos -presidenciales o parlamentarios- suelen responder a los intereses de la mayoría, quién las controla cuando realizan excesos, quién

defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías⁶.

Ahora bien, el surgimiento de los órganos electorales en nuestro país, independientemente de las características particulares del órgano, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático.

Frente a las anteriores precisiones nos surge un problema de investigación ¿existe una verdadera institucionalización en la estructura y el funcionamiento de los órganos electorales en México? Y como respuesta a este problema planteamos la siguiente hipótesis: consideramos que no existe una verdadera institucionalización en la estructura y funcionamiento en los órganos electorales en México; porque en nuestro país no hemos llegado a los denominados “PODERES”; fuera de los tres que conocemos, entes verdaderamente autónomos, dotados ya en otros países de una verdadera Autonomía Constitucional y que no están supeditados al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo por cuestiones políticas de quienes ejercen el “PODER”.

⁶ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, op., cit., nota 3, p. 27.

CAPÍTULO I

LA TEORÍA POLÍTICA Y LA TEORÍA DEL ESTADO

1.1 INTRODUCCIÓN

Iniciaremos estudiando la teoría política del Estado dado que la autonomía de los órganos constitucionales derivan del Estado, y esto se debe a que el hombre ha realizado una serie de actividades vinculadas con la toma de decisiones de manera grupal y con la regulación de las relaciones de gobernados y gobernantes, entre quienes sustentan poder y quienes lo acatan. Este desarrollo de la organización social donde todos los días se conocen noticias y eventos relacionados con ese fenómeno se le conoce como la política, pero que en la mayoría de los casos por la cotidianeidad pocos se detienen a analizar el impacto que esta acción humana tiene sobre el entorno.

1.2 IMPLICANCIAS Y FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA POLÍTICA

Debemos precisar que el concepto política deriva de la palabra griega polis o políticos, que designa lo referente a la ciudad, al ciudadano o lo civil y público. Los griegos utilizaban el termino polis como un vocablo para referirse a la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían en un territorio delimitado, que constituían una entidad prácticamente autosuficiente y se

encontraba regida por un gobierno propio⁷. Este primer acercamiento a la palabra política delimita el enfoque a las acciones humanas que tienen que ver con asuntos públicos concernientes a toda colectividad.

ROUSSEAU, en 1762, sostenía a la política como “La actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social por medio de una función de orden, defensa y justicia para mantener la superación y la cohesión de un grupo social determinado”⁸. Por su parte el especialista EDUARDO ANDRADE afirma que política es “La actividad del comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de la colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones”⁹.

De la definición de estos autores, podemos decir que la política se desarrolla como una actividad producida y reproducida por la colectividad, en tanto que la sociedad es el fruto de la capacidad organizativa de los individuos y del conjunto de relaciones humanas basadas en la capacidad de comunicarse para lograr fines comunes. Así la sociedad es el ámbito natural de la política y se constituye como el conjunto de fenómenos sociales que se caracterizan por las relaciones de poder, influencia, gobierno y dirección de grupo social.

⁷ Vid. Sabine George, H., Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, 3° edición, México, 1994, p.31.

⁸ Cfr. Rousseau Jean Jaques, El Contrato Social, Espasa-Calpe, México, 1990, p.27.

⁹ Cfr. Andrade Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Harla, México, 1990, p.5

ANDRADE SÁNCHEZ, afirma que otra actividad inseparable de la política es, sin duda, la economía, y esto se da, dado que son las acciones humanas las que nacen unidas a la organización social, donde una es reflejo de la otra y así constituyen entre sí una unidad dialéctica indisoluble, una que resuelve la necesidad de supervivencia, y otra, la política que atiende a las necesidades organizativas de los hombres. La estrecha relación de estas dos facetas humanas ha llevado a autores como Karl Marx a considerar al Estado como producto de la actividad económica¹⁰.

Bien afirma SÁNCHEZ FRÔDE, que un elemento más en el que la política se entremezcla con otra actividad social: la religión, sin embargo, a lo largo de la historia la religión ha estado al servicio de la política, o viceversa. Hoy en día existen aún Estados, en los cuales, la política y la religión se enlazan, a veces no solo a nivel de la ley sino que en la mayoría de los casos en el área subconsciente de los gobernados, por lo que, no se puede entender una sociedad y su actividad política si obviamos su realidad mística¹¹.

Siguiendo a ARANÍZ AMIGO, podemos decir que la política empieza a definir sus contenidos tales como: el gobierno, la dirección, el poder, la autonomía y se considera una acción grupal que se presenta como una constante en la vida cotidiana del hombre¹². Hay otros autores como

¹⁰ Vid. Andrade Sánchez Eduardo, Idem. p.9:

¹¹ Vid. Sánchez Fröde Carina, Introducción a la Teoría Política, Oxford, México, 2000, p. 3

¹² Vid. Araniz Amigo, Aurora, el Estado y sus fundamentos institucionales, editorial trillas, México, 1995, p. 13.

GONZALEZ URIBE, quien afirma que “la política en su sentido más general, se refiere al Estado, convertido en objeto de conocimiento”¹³.

De los autores analizados, podemos decir, siguiendo a GONZÁLEZ URIBE que la política, en su acepción más amplia y general, significa todo lo que se refiere al Estado. Puede ser considerada como ciencia o como arte. En cuanto la ciencia se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento. Es la Ciencia Política en sentido amplio (lato sensu), sin distinción o especificación de los distintos tipos de saber que contribuyen a formarla¹⁴.

1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TEORÍA POLÍTICA

En este apartado estudiaremos las tres teorías más importantes que han regido la política, nos referimos a la teoría teocrática, teoría iusnaturalista, teoría del poder;

1.3.1 TEORÍAS TEOCRÁTICAS

KRANENBURG, refiriéndose a esta teoría afirma que el nombre de la teoría política, aplicado a una rama separada del estudio científico, es relativamente nuevo, pero la materia en si tiene una larga historia. Desde que el espíritu humano empezó a reflexionar se ha mostrado muy intrigado por el hecho de que el hombre viva en grupos y comunidades, y de que ellos un

¹³ Vid. González Uribe, Héctor, “Teoría Política” Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1972, p.23.

¹⁴ Vid. González Uribe, Héctor, Op., Cit., p. 30

hombre viva en grupos y comunidades, y de que en ellos un hombre (un grupo) mande a sus semejantes¹⁵.

El mismo autor sostiene, que una respuesta que se presenta a lo anterior es que el poder o los poderes sobrenaturales lo han querido así que los dioses han instituido esta autoridad. De acuerdo con esto, se atribuye un origen divino a las familias gobernantes; por ejemplo el poderoso conquistador Alejandro fue declarado hijo de Zeuz Ammon. Pero un ardid de esta naturaleza no hace más que eludir el problema y es, en realidad, una declaración de la imposibilidad de solucionarlo científicamente. La voluntad de los dioses, la gracia de los poderes sobrenaturales son inescrutables para el hombre; aunque no la comprenda: tiene que aceptar esta voluntad y someterse a ella; la autoridad existente, que emana de la voluntad de los dioses debe ser obedecida”.¹⁶

KRANENBURG, afirma que el más distinguido y conocido exponente de la teoría política teocrática de los tiempos modernos, es FEDERICO JULIO STAHL, y esto se observa en su obra principal, donde dedica todo un capítulo a la “Génesis del Estado y las bases y los deberes del súbdito”. En donde se explica el caso de un pueblo que habita en un territorio determinado”, dice, “la génesis del Estado se produce en primer lugar a través de circunstancias históricas, es decir aquellas en que han sido colocados los hombres en virtud de su propagación, de sus necesidades, de su destino y de sus actos; y segundo, a través de concepciones éticas y jurídicas en el momento de darse esas circunstancias. Su origen (el del Estado no puede ser explicado por la

¹⁵Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 9.

¹⁶ Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 11.

presión externa, sino por su desarrollo interno, y no debe atribuirse a un propósito humano, sino a una gracia superior¹⁷.

1.3.2 TEORÍAS IUSNATURALISTAS

Afirma NORBERTO BOBBIO, que el fracaso de esta escuela, expresado en pocas palabras, consiste en haber empleado en demasía el pensamiento deductivo y muy poco el inductivo. Se abundó en especulaciones respecto a la naturaleza del Estado, en el curso de ellas se intentó explicar esa naturaleza por referencia a una misma proposición general, partiendo de la cual se llegó a diversas conclusiones¹⁸. El punto de partida afirma el autor fue el hombre en abstracto, el hombre visto como separado, abstraído del Estado. De este modo el punto de arranque fue el hombre, sin el vínculo de la sumisión, es decir, en una condición libre o natural¹⁹.

1.3.3. TEORÍAS DEL PODER

“La idea de que, en Estado natural, el hombre más fuerte, intrépido y enérgico impone sus deseos a los elementos más débiles, obligándolos con su poder a obedecerle, es muy plausible, y el recurrir aparece la solución más "natural" a nuestro problema. Dice el sofista Calicles en su brillante

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Introducción al Estudio del Derecho. (Editorial Porrúa, S.A. Argentina 15, México 1. D.F. 1980). Pág. 40.

¹⁹ Ibídem.

argumentación en el Gorgias de Platón: La naturaleza misma demuestra, según mi opinión, ser justo que quien es mejor tenga más poder que quien es peor y el más fuerte más que el débil. La naturaleza prueba a menudo que así es, lo mismo en el caso de otros seres que en el de ciudades enteras y grupos humanos: el fuerte gobierna al débil y el débil recibe más de lo que le corresponde”²⁰.

1.4 . EL ESTADO DENTRO DE LA TEORÍA DE LA POLÍTICA

1.4.1 CONCEPTO DE ESTADO

HANS KELSEN, uno de los más experimentados en este tema, afirma que “El Estado es una multitud de hombres, que están situados en una parte rigurosamente delimitada de la superficie terrestre, bajo un poder organizado, esto es ordenado y por cierto, ordenado jurídicamente. Según esta concepción se reúnen tres elementos de igual valor (el pueblo, el territorio, y el poder del Estado) en un todo dentro de un conglomerado, el cual –atendiendo a los hombres lo forman- tendría que ser como un cuerpo que ocupa espacio”²¹. Por su parte el mexicano GARCÍA MÁYNEZ, afirma que “El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”²². MARTÍNEZ MORALES, afirma que

²⁰ Cfr. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 19

²¹ Vid. Hans Kelsen, Compendio de Teoría General del Estado. Editorial Genira, México, 2009, p. 49.

²² Vid. García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, editorial Porrúa, 56ª. Edición, México, 2004, p. 98.

el Estado es “La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”²³.

Otro de los autores que nos interesa para efectos de establecer el concepto de Estado es KRANENBURG, quien afirma “El Estado es un sistema organizado y gobernado de acuerdo con el derecho y mediante este, un sistema por el cual se provee al cuidado de los intereses colectivos en un territorio particular”.²⁴ En el mismo sentido se pronuncia BASAVE, cuando establece que el Estado es la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común²⁵. Por último, IGNACIO BURGOA, define al Estado como “La persona moral suprema que estructura jurídicamente la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental”.²⁶

Por nuestra parte consideramos que Estado es aquella organización social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común.

²³ Cfr. Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, editorial Oxford, sexta edición, México, 2011, p. 22.

²⁴ Cfr. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 153

²⁵ Vid. Agustín Basave, teoría del Estado, Editorial trillas, décima edición, México, 2002, p. 102.

²⁶ Vid. Ignacio Burgoa, “El Estado”, editorial Porrúa, México, 1970, p. 309.

1.4.2 LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Todos sabemos que el Estado es una configuración no real, sino abstracta, pero poco sabemos de su nacimiento, al respecto FAYA VIESCA, indica que “El Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio”²⁷. Por su parte, SERRA ROJAS manifiesta “El Estado aparece como una comunidad política o autoridad formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado”²⁸.

Ya en referencia a la personalidad jurídica del Estado HERMANN HELLER indica que la realidad material que produce la unidad del Estado, consiste en que los individuos, de hechos, coordinan sus actividades hacia metas comunes²⁹. Afirma el mismo autor que la palabra persona jurídicamente designa a un sujeto de derecho, es decir, un ser capaz de tener derechos que le pertenecen en propiedad y las obligaciones correspondiente”³⁰.

En el plano nacional FAYA VIESCA nos menciona, que el derecho Positivo Mexicano reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras

²⁷ Vid. Faya Viesca, Jacinto. “Administración Pública Federal”, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 30,

²⁸ Cfr. Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México 1998, p. 75.

²⁹ Vid. Serra Rojas Andrés. Op., Cit., p. 75.

³⁰ Ibídem.

entidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones³¹.

1.4.3 FIN DEL ESTADO

Afirma FERNÁNDEZ DEL VALLE, si queremos adentrarnos en el sentido mismo del Estado y en las modalidades que se su estructura, es preciso comenzar analizando la idea de fin: alma del sistema³². Se ha dicho que es imposible que el individuo se consagre a fines que no son suyos, y si han de tener sentido los fines del individuo, únicamente el individuo es capaz de proponerse fines y realizarlos, porque tan solo él tiene conciencia; la colectividad tendrá que ser solo un instrumento un aparato, o un medio para la realización de los supremos valores de la personalidad individual³³.

Afirma el mismo autor que el Estado no es un fin en sí, posee fines. Estos podrían superar al estudio de una formalista teoría del Estado, pero de ninguna manera a una filosofía del derecho. El orden político deberá tender a procurar, directa o indirectamente, todos aquellos bienes materiales necesarios para la subsistencia³⁴. El bien común significa, de manera primaria y

³¹ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, Op., Cit., p. 30.

³² Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 109

³³ Ibídem.

³⁴ Para efectos de tener una subsistencia, el Estado cuenta con elementos los cuales a decir de FERNÁNDEZ DEL VALLE afirma que existe un primer elemento conformado por un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa”.

fundamental, la forma que adopta el bien humano en cuanto el hombre vive en comunidad. La justicia es su forma; el bien humano –personal y social- es su contenido³⁵.

El bien común podría ser particular o público según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. He aquí porque, tratándose del Estado, la bien público es preferible a la de bien común, porque indica con precisión que el bien común público. El bien público es, de manera inmediata el bien público general, en su diversidad y complejidad, sin acepción de individuos o grupos, comprendiendo en él, además, no solo a los vivos, sino a las generaciones futuras, pues el público y su bien se despliegan a la vez en el espacio y en el tiempo. Por lo que hace el bien al particular, el Estado no entra en contacto con el sino indirectamente, creando, mediante el bien público, condiciones favorables para su desarrollo³⁶.

Son Elementos del bien público: a) “El orden y al paz. Para proscribir la violencia en todas sus formas es menester que existan una institución de fuerza

Otro de los elementos es el jurídico, dado que todo Estado debe contar con un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental (constitución) que contiene el equilibrio y los principios del orden, y cuya actuación es servida por un cuerpo de funcionarios. Un tercer elemento es que todo Estado cuente con un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. Este poder se define como independiente hacia el exterior y como irresistible en el interior. Es centralizado porque emana de un solo centro claramente definido a quien se refiere la unidad jurídica y de donde parte la actuación escalonada de los funcionarios. Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 102.

³⁵ Ibídem.

³⁶ Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 110

pública (la policía) y una institución de justicia (los tribunales) que realicen el sistema jurídico”³⁷; b) “Coordinación de intereses. El orden estatal guiado por la justicia, no es el bien concreto de nadie. Pero si es cierto que lo favorece al procurar a cada quien al medio de conservar, de adquirir o de mejorar su bien particular³⁸; Al bien del Estado mismo es legítimo satisfacerlo, pero no agota la finalidad de la institución estatal. El Estado es un instrumento y como tal debe comportarse³⁹.

Más allá del bien común nacional está el bien común de la humanidad. La unidad de origen y destino de la especie humana y el sentido de la solidaridad, superan el egoísta posición de orden estatal exclusivo. Por fortuna, el bien nacional y el bien internacional no se excluyen, sino que pueden y deben armonizarse.

1.4.4 ESTADO Y DERECHO

HANS KELSEN⁴⁰, afirma que el Estado se identifica con el derecho. El pretendido dualismo, explica el autor, es un desdoblamiento inútil y el problema de sus relaciones y prioridad, un problema ficticio. Decir derecho es decir sistema coactivo de normas, y esto es precisamente el Estado. Cuando concebimos al orden jurídico personificado, unificado, le llamamos Estado. Pero acontece que a la personificación –que es meramente un medio del objeto, solo

³⁷ Ibídem.

³⁸ Ibídem.

³⁹ Ibídem.

⁴⁰ Hans Kelsen, Compendio de Teoría General del Estado.....Op, cit. 463.

una imagen auxiliar para expresar la unidad en la variedad y la multiplicidad de las representaciones- se la hipostatiza, se le convierte en objeto independiente; y así el objeto originario del conocimiento es duplicado, y se crea el problema aparente de la relación entre dos objetos que en el fondo son uno solo. Con genialidad unilateral, reduce el maestro vienes los elementos clásicos del Estado, el pueblo y el territorio, a las esferas espacial y personal del orden jurídico vigente. La soberanía consiste, tan solo, en que este orden jurídico no derive su validez de ningún otro superior⁴¹.

Según KRANENBURG “la relación del Estado y el Derecho no significa que el derecho sea producto de la voluntad del Estado, ni que aquel sea idéntico a este último. Pero existe una relación: que las reglas jurídicas que se aplican con igual fuerza a los órganos del Estado. Las acciones ejecutadas por los órganos del Estado en su nombre, implican responsabilidad por las consecuencias normales de dichas acciones. A fin de hacer efectiva esta responsabilidad, los Estados modernos disponen de códigos que, desde el punto de vista técnico legal, difieren considerablemente. Tales variaciones son débiles a diferencias den el desarrollo histórico de las instituciones en cuestión⁴².

1.5 CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS, SEGÚN LA DOCTRINA

1.5.1 ESTADOS COMPUESTOS

⁴¹Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave.. Op., Cit., p. 115

⁴² Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 152.

Es un hecho conocido históricamente que Estados se unen y se entrelazan, como resultado de la conquista y la anexión por un acuerdo.

Al hablar de diferentes clases de relación entre el todo y la parte en estos casos, las obras de ciencia política distinguen, generalmente, ciertos tipos y los describen con diferentes nombres. Los nombres en cuestión son confederación, federación” o Estado federal, y Estado simple o unitario⁴³.

1.5.2 ESTADO FEDERAL

Según algunos doctrinarios, el Estado Federal, es aquel constituido por varios Estados generalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de sus soberanías a la de un nuevo Estado federal. Un ejemplo clásico de este es el de la integración de las antiguas colonias inglesas en nuestro continente, para conformar a Estados Unidos de América⁴⁴.

1.5.3 CENTRAL O UNITARIO

En el Estado unitario un gobierno único representa el poder estatal en el orden interno y externo. El sistema unitario permite que el Estado tenga o no tenga colonias. Lo fundamental es que exista un centro único de irradiación política o gubernamental. Esta forma de organización política se refiere al

⁴³ LATORRE, A. Introducción al Derecho. Editorial Ariel S.A., 1987Barcelona, pp 12.

⁴⁴ Cfr. Martínez Morales, Rafael I., Op., Cit., P. 27.

Estado que no se ha integrado mediante una federación y, por ende, conserva su autonomía plenas de manera unificada⁴⁵.

1.5.4 CONFEDERACIONES Y ESTADOS FEDERALES

El mejor criterio para diferenciar un Estado federal y una confederación descansa en responder la pregunta de si los ciudadanos de un Estado pequeño son o no afectados directamente por las leyes de los órganos legislativos del todo compuesto. En un Estado federal los órganos centrales poseen derechos y obligaciones directos con respecto a los ciudadanos, mientras que en una confederación los derechos y obligaciones de los órganos del todo, se realizan sobre las partes constituyentes y no sobre los ciudadanos⁴⁶.

Por no tener la confederación de Estados potestad estatal propia, resulta que no puede mandar directamente por si misma sobre el territorio y a los súbditos de los Estados confederados poseen la potestad de esta. Y por consiguiente, las decisiones tomadas por la confederación no adquieren fuerza imperativa sobre su territorio y para sus súbditos respectivos más que de una forma mediata, es decir, después de haber sido respectivamente decretadas, en el interior de los Estados confederados, por cada uno de esos Estados individualmente y a título de decisiones propias de estos Estados. Por el contrario, uno de los signos característicos del Estado federal es que su potestad de Estado le permite mandar directa e inmediatamente sobre los

⁴⁵ Vid. Nino. Introducción al Análisis del Derecho. Editorial Ariel S.A., Barcelona 1983, pp45.

⁴⁶ Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 160

territorios y a los súbditos de los Estados confederados, sin necesidad de recurrir a la mediación de estos Estados para asegurar a esas decisiones la fuerza imperativa. En el Estado federal, en efecto, el territorio los individuos dependen a la vez de una doble potestad estatal: la del Estado confederado del cual son súbditos y la del Estado central⁴⁷.

En la confederación de Estados, los Estados confederados, al no estar subordinados a ninguna potestad superior a sus voluntades propias y ejercer solamente, ninguna potestad superior a sus voluntades propias y ejercer solamente, en común, sus voluntades propias y ejercer solamente, en común, sus voluntades individuales, conservan por eso mismo su entera soberanía. En cuanto a la confederación, esta no es soberana; es mas no tiene potestad estatal propia y no es un Estado. La no soberanía de la confederación y la soberanía de los Estados confederados se manifiestan particularmente en que la confederación no tiene el poder de determinar su propia competencia; así que no puede aumentar sus atribuciones extendiendo el círculo de los objetos o fines puestos en común por el tratado de la confederación; cualquier codificación de este tratado solo puede ser hecha por los Estados confederados mismos y exige su unanimidad o por lo menos, si no se requiere la unanimidad, se reserva una facultad de secesión a aquellos Estados que no acepten la modificación del pacto federativo adoptado por la mayoría⁴⁸.

Lo referente a la cuestión entre una federación y un Estado “simple” o “unitario”, no debe buscarse, repetimos en los nombres dados a las partes

⁴⁷ Cfr. De Malberg, Carre, “Teoría General del Estado”, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 102

⁴⁸ Cfr. De Malberg, Carre, Op., Cit., p. 102

menores, es decir, en términos convencionales de “Estados” o incluso “provincias”. En suiza, que es, sin duda, un Estado federal, los miembros no son conocidos con el nombre de Estados, como en los Estados Unidos, sino con el de “cantones”. En este caso deben aplicarse dos pruebas jurídicas:⁴⁹.

PRIMERA: en un Estado federal los Estados asociados tienen poder para hacer su propia constitución dentro del marco de todo el sistema pueden decidir qué forma tomara su organización. Sin embargo, en un Estado simple o unitario la organización de cada parte subordinada esta prescrita, al menos esquemáticamente, por la legislatura central⁵⁰.

SEGUNDA: en una federación, la competencia de la legislatura central para hacer leyes respecto a varias cuestiones especificadas está expresada en la constitución. En un Estado simple o unitario los poderes de la legislatura central están establecidos en un estatuto general y los poderes legislativos de cada autoridad local dependen del uso de esta función legislativa de la legislatura central⁵¹.

1.5.5 FORMAS DEL ESTADO MEXICANO

⁴⁹ Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 161

⁵⁰ Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 162

⁵¹ Vid. R. Kranenburg, Op., Cit., p. 163

La forma adoptada por el Estado mexicano es la federal, cuya naturaleza jurídica está definida por el art. 40 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, al disponer que esté compuesto por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unido en una federación⁵².

1.5.6 EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN

El artículo 124 constitucional contiene un principio básico de distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros, al determinar que las facultades no otorgados de manera expresa a los funcionarios federales se consideren reservadas a los Estados⁵³.

Dichas atribuciones son ejercidas por medio de los órganos en los que residen el poder ejecutivo (presidencia de la república), el poder legislativo (congreso de la unión) y el poder judicial (suprema corte de justicia de la nación principalmente), lo que constituye una adjudicación de competencias.

⁵² Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁵³ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Las materias cuya competencia es de naturaleza federal están contenidas básicamente en el art. 73 de la constitución política, el que fija las cuestiones acerca de las cuales puede legislar el congreso de la unión.

1.6 CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN COMO FORMAS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

La centralización y la descentralización, como formas de organización del Estado, han sido consideradas como tipos de ordenamientos jurídicos, como modelos de división territorial y como materia especial del derecho administrativo.

MARTÍNEZ MORALES, afirma que la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública⁵⁴. Por su parte ENRIQUE SAYAGUES señala que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos esta enlazado bajo la dirección de un órgano central único⁵⁵.

Afirma FERNÁNDEZ DEL VALLE, que cuando los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente, en rigurosa relación de dependencia desde el órgano más importante hasta el más humilde, estamos frente al régimen centralizado. El poder de decisión y el poder de mando quedan reservados para la autoridad

⁵⁴ Vid. Martínez Morales, Rafael I., Op., Cit., P. 46

⁵⁵ Ibídem.

central. La unidad se conserva gracias a esta concentración de la facultad resolutoria e impositiva. Los órganos inferiores realizan simplemente actos materiales necesarios para auxiliar a la autoridad central. La fuerza pública queda únicamente a la disposición del poder supremo. La relación jerárquica consiste en un conjunto de poderes “que se refieren –apunta GABINO FRAGA– unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan”⁵⁶.

El mismo autor, sostiene que los poderes que implica la relación jerárquica son los siguientes: a) Poder de nombramiento: el superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público b) Poder de decisión: “esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibilidades por elegir”.

Como también, c) Poder de mando: “es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto como habrá de emitir un acto administrativo”. d) Poder de revisión: “se pueden revisar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo solo a petición del particular y según establezca la legislación”. e) Poder de vigilancia: “esto implica el control mediano o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su

⁵⁶ Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 137

actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho”. f) Poder disciplinario: “es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas”⁵⁷.

Además de este conjunto de poderes, la autoridad superior puede anular, modificar o suspender los actos de las autoridades inferiores, por ilegalidad o por falta de oportunidad. Puede, también resolver los conflictos de competencia que hayan surgido entre las autoridades inferiores que le están sometidas. La centralización es un sistema que retiene el ejercicio de la potestad pública en sus dos aspectos: gobierno y administración. Las funciones de poder nunca son cedidas, tampoco, a otras autoridades. Fuera del poder central no existe, por derecho propio o por derecho concedido, alguna o algunas parécelas de potestad pública. No hay que confundir desconcentración con descentralización. En la desconcentración puede haber cuántos delegados se quiera, pero estos no tienen ninguna potestad pública ni son titulares de nuevos órganos, sino simplemente tienen la calidad de agentes del poder central⁵⁸.

Podría hablarse de descentralización cuando determinados atributos de la potestad pública correspondan, en propiedad, a determinados grupos – ayuntamientos, provincias, regiones, corporaciones, núcleos nacionales- que tienen frente al Estado, una relativa independencia. Al lado de la suprema autoridad central – que se reserva un derecho de control sobre la estructura y funcionamiento de órganos descentralizados- hay autoridades secundarias que realizan actos de gobierno y administración, judiciales y legislativos. Los órganos descentralizados colaboran con la autoridad central y participan del

⁵⁷ Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 137

⁵⁸ Ibidem

poder público. Se trata, en consecuencia, de los órganos públicos-de derecho público- que coadyuvan con el Estado a lograr el bien común. Estamos ante la descentralización política, y no simplemente administrativa –que organiza los servicios públicos-, cuya naturaleza afecta a la actividad esencial del Estado que se realiza en las tres conocidas funciones⁵⁹.

El derecho positivo solo conoce la centralización y la descentralización parciales”. Sin embargo, no estamos del todo acordes con el conocido jurista austriaco. Aceptamos, porque otra cosa no sería posible, que la descentralización sea necesariamente parcial. Pero no aceptamos que la centralización no pueda ser total. Kelsen parece confundir la desconcentración con la descentralización. Puede haber –y de hecho los hay- muchos prefectos gobernadores, o jueces que gocen de una aparente iniciativa y resolución; pero, en el fondo es el gobierno del centro quien los designa y les da instrucciones “en realidad, la autoridad central es quien, sin despojarse en nada de sus prerrogativas, se organiza interiormente localizándose y especializándose.

1.7 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

MONTESQUIEU, partiendo de la hipótesis certera de que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, concibió su famosa teoría de la separación de los poderes. Esta doctrina propone que el poder contenga al poder, lo que se lograría dividiendo el poder estatal y oponiendo las partes

⁵⁹ Vid. Fernández del Valle, Agustín Basave, Op., Cit., p. 137

respectivas para que se refrenen recíprocamente; ello, a su vez, se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas. Cómo se realizará la distribución de funciones, es algo que ha sido solucionado de diferente manera en la Constitución de cada país; pero en general la mayoría ha introducido el principio de la separación de los poderes tratando de seguir en lo más importante la triple premisa a que dio lugar la teoría de MONTESQUIEU: Que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute

Surge así el germen de los conceptos de Legislación, Administración y Justicia, conceptos que todavía se mantienen en constante elaboración. Precizando el lenguaje se habla ya más de “separación de funciones,” antes que de separación de poderes, ya que el poder es uno sólo, pero se mantiene el principio de que ella tiene por finalidad coordinar el ejercicio del poder público y evitar que pueda ser fuente de despotismo o arbitrariedad. Por ello estudiaremos las tres funciones principales del Estado.

1.7.1 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

SERRA ROJAS, afirma en cuanto a la función administrativa del Estado que son las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y la función jurisdiccional a la sentencia⁶⁰. Afirma el mismo autor que el criterio formal y el material que la función administrativa es la actividad que

⁶⁰Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit., P. 67.

normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tiene por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control⁶¹.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Federal.

Por tanto la función administrativa consiste en tomar decisiones particulares creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público⁶². Para ello la actividad de la administración pública como toda actividad humana, utiliza dos vías: la de la decisión, la de la operación, administrar es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones, tanto material como intelectual, que exige la satisfacción del interés general⁶³.

⁶¹Ibídem.

⁶²Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit, P. 68.

⁶³Ibídem.

La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general que determine la esencia de la actividad del Estado⁶⁴.

Ahora bien, la función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánica, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, prescinde de toda otra estimación; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales⁶⁵.

Las afirmaciones siguientes señalan los elementos de esta función:

- a) Se trata de una función del Estado.
- b) Los actos concretos que la comprenden, se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene.
- c) La creación de un orden jurídico administrativo, llamado Derecho Administrativo, que se aplica a la Administración pública y a las personas que establecen relaciones con ella⁶⁶.

⁶⁴Ibídem.

⁶⁵Ibídem.

⁶⁶Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit.P. 69.

GABINO FRAGA expresa El primer elemento de esta definición constituida por el órgano que realiza la actividad, es un elemento formal cuyo valor dejamos ya sentado en párrafos anteriores. El segundo elemento, constituido por el fin que el Estado persigue al realizar la función también lo consideramos inadecuado porque, según ya expresamos, criterio de fin sólo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones no sean bastantes para caracterizarlo y en el caso no se ha hecho esa demostración previa⁶⁷.

GABINO FRAGA nos menciona “Dos criterios pueden existir para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa⁶⁸.

Serra Rojas Andrés nos señala que “Los actos de los órganos administrativos, centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto de función administrativa⁶⁹.

Debemos hacer algunas consideraciones que nos revelan, en los textos constitucionales dos situaciones importantes:

- a) Tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial, realizan por excepción –en casos muy limitados y precisos- actos que por su propia

⁶⁷Cfr. Gabino Fraga, Op., Cit.P. 45

⁶⁸ Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit., P. 69.

⁶⁹Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit., P. 71.

naturaleza son actos administrativos. Digamos el nombramientos de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el Poder Legislativo; los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el Poder Judicial.

- b) También resulta inconveniente llamar actos administrativos a los actos que tiene una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden indicar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional⁷⁰.

No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, desde el punto de vista material, por el contrario, se ofrecen diferencias importantes entre las diversas opiniones que desde luego, nos revelan la importancia de una materia que se interna en tan complejos aspectos de la vida social.

Estos criterios sostienen las tesis jurídicas siguientes:

Se define la función administrativa como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes⁷¹. Debemos dejar en claro que los autores distinguen

⁷⁰Ibídem.

⁷¹Vid. Serra Rojas, Andrés, Op., Cit., P. 70.

la ejecución de los principios constitucionales; y la ejecución de la legislación ordinaria⁷².

El concepto de ejecución es susceptible de una doble acepción:

- a) La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal.
- b) O bien, entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

Bajo la primera acepción se comprenden todas las funciones del Estado, y en general, todos los aspectos de la vida jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa⁷³.

1.7.2 FUNCIÓN LEGISLATIVA

Podemos ya observar un dato en este entrecruzamiento de funciones: En materia de función legislativa el criterio sustancial o material no designa suficientemente a la función, y es necesario agregarle una referencia al órgano respectivo. Sucede así que el régimen jurídico previsto para la función legislativa se aplica únicamente a los actos que sean materialmente legislativos y que además hayan sido realizados por el órgano legislativo.

En efecto, aunque los otros poderes del Estado parecen ejercer también, en ciertos casos, función legislativa, ello no es así desde el punto de vista

⁷²Ibídem.

⁷³Ibídem.

jurídico. En el caso del Poder Ejecutivo ello se advierte al considerar los reglamentos: Éstos están integrados por normas jurídicas generales emitidas unilateralmente por la administración. Su contenido material es, pues, similar al contenido de las leyes: Ambos contienen normas jurídicas generales. Sin embargo, ocurre aquí que el régimen jurídico aplicable a los reglamentos no es en modo alguno el aplicable a la función legislativa. En primer lugar, existe una gradación jerárquica entre la ley y el reglamento, a resultas de la cual el segundo está siempre sometido a la primera, y no puede contradecirla en ningún caso, pues si lo hace es considerado antijurídico; la ley, en cambio, puede contradecir lo que expresa una ley anterior, sin ser por ello antijurídica: Simplemente deroga la ley a la que se opone⁷⁴.

En el caso del Poder Judicial la cuestión es idéntica: Los reglamentos que en algunas oportunidades dicta la justicia para regir su funcionamiento interno no tienen el mismo régimen jurídico de las leyes ni pueden oponérseles; están, pues, en una gradación jerárquica inferior y no pueden ser considerados formal e, desde el punto de vista jurídico estricto, como “función legislativa.” La jurisprudencia tampoco puede considerarse como función legislativa, pues ella no es siquiera una regla general, sino tan sólo la reiteración de un determinado criterio de interpretación del orden jurídico, en cada caso concreto⁷⁵.

⁷⁴ El proceso administrativo,” Revista Argentina de Derecho Administrativo, n°1, Buenos Aires, 1971, p. 11, p. 19.

⁷⁵ Real, Alberto Ramón, “El Estado de derecho” (Rechtsstaat), Montevideo, 1957 (en el libro Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture), pp. 601-2; ver también, del mismo autor, “La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas,” en La Justicia Uruguaya, t. XVII, sección 2, doctrina, 1948, p. 47 .

1.7.3 FUNCIÓN JUDICIAL

En lo que respecta a la función jurisdiccional, el problema se repite en sus partes esenciales; desde el punto de vista material o sustancial, podemos considerarla como la “decisión con fuerza de verdad legal de una controversia entre partes.” De acuerdo con este primer concepto objetivo, que atiende al contenido de la función, podría parecer a primera vista que ella puede en ciertos casos ser ejercida también por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo.

En efecto, en ciertos casos el Poder Ejecutivo está facultado por la ley para decidir con fuerza de verdad legal algunas controversias entre particulares o entre ella misma y los particulares; pero advertimos inmediatamente que lo que allí ocurre es sólo que la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo es semejante, materialmente, a la actividad jurisdiccional, sin tener en cambio igual régimen jurídico que ésta.

El régimen jurídico propio de la función jurisdiccional es que la decisión pueda ser definitiva y, además, que sea producida precisamente por un órgano imparcial e independiente⁷⁶: Así lo exige el art. 18 de la Constitución, cuando

⁷⁶ Asimismo cabe hacer notar que los órganos administrativos carecen también de los atributos formales típicos de la función jurisdiccional: La executio, o el poder de embargar y ejecutar bienes; el poder de llamar a declarar a testigos bajo apercibimiento de llevarlos por la fuerza pública; la circunstancia de que el falso

expresa que es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos, y lo reafirma el art. 95 de la misma, en cuanto prohíbe al Poder Ejecutivo “ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.” Sería inconstitucional, a la luz de estas normas, querer atribuir a la administración la facultad de decidir controversias entre particulares en forma definitiva, sin posibilidad de que éstos recurran ante la justicia. El particular puede renunciar, si quiere, a plantear la cuestión ante la justicia, pero ello no altera la naturaleza de la actividad desarrollada en tal caso por la administración, que sigue siendo típicamente actividad administrativa, sin participar del régimen jurídico de la función jurisdiccional.

Se concluye así en que esas actividades de la administración que materialmente se asemejan a la actividad jurisdiccional, no tienen, sin embargo, el mismo régimen jurídico que ésta, y por lo tanto, no pueden ser jurídicamente definidas como “función jurisdiccional.” El concepto jurídico atiende estrictamente al régimen jurídico de que se trata, para precisarlo y delimitarlo: Si encontramos aquí que el régimen jurídico de la función jurisdiccional a cargo de los jueces no se aplica a las actividades similares que realice la administración, entonces es obvia la conclusión de que ellas no constituyen, jurídicamente hablando, funciones jurisdiccionales de la administración. Concluimos así en que la administración no ejerce en ningún caso función jurisdiccional, y que si sus actos se parecen en alguna hipótesis, por su contenido a los de aquella función, no tienen, sin embargo, el mismo régimen jurídico.

testimonio se configura como delito solamente si es prestado ante órganos judiciales y no ante órganos administrativos, etc.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN Y LA DIVISIÓN DE PODERES DE LA UNIÓN

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Después de haber estudiado la teoría del Estados, ahora haremos un estudios en cuanto a la constitución y la separación de poderes; por ello iniciamos diciendo que el derecho más que una manifestación cultural de la sociedad, es un fenómeno lógico necesario que supera a la sociedad misma⁷⁷, pues es ésta la que le da forma y vida, a veces adelantándose, o bien, yendo, en ocasiones, a la zaga del fenómeno social para reglamentarlo; precisamente por ello, no debemos olvidar que las sociedades viven en una constante evolución que implica necesariamente cambios, no solo en sus sistemas organizacionales, sino también, en su forma estructurada de regular las actuaciones de sus súbditos.

Ahora bien, según SOBERANES FERNÁNDEZ⁷⁸, el derecho es la forma de lo social y por ello existe una profunda relación entre una sociedad y el sistema jurídico que la reglamenta, ya que éste último es su conductor; consecuentemente, se puede afirmar que en la medida que una sociedad evoluciona, ha menester adecuar los sistemas jurídicos que la regulan, a efecto

⁷⁷ En este sentido se pronuncia; DU PASQUIER, Claude: "Introducción al Derecho". Editorial Jurídica Portocarrero S.R.L. 5ta edición. Traducción del francés por Julio Ayasta Gonzales. Lima, Perú, 1994. p.144.

⁷⁸ Ult. op. cit. p. 11

de que la misma se encuentre, en la medida de lo posible, acorde con las exigencias sociales de la época y lugar en que ha de estar vigente.

Atento a lo receñido y sobre todo, al prístino cuestionamiento esbozado, ha de reconocerse que al estar antecedido el derecho positivo por fuentes e instituciones de la más variada índole que han matizado normas vigentes en su época, que a su vez han ido adecuándose con el devenir del tiempo, sin lugar a dudas se permite que el mismo sea no solo sujeto, sino también objeto de estudio a través del análisis retrospectivo que nos ofrece la historia, pues hay que referir como atinadamente lo refiere SOBERANES FERNÁNDEZ⁷⁹ que el jurista no es aquél que sabe de memoria las leyes, sus fuentes e instituciones, sino aquél que tiene la capacidad jurídica de interpretarlas y aplicarlas en consecuencia.

Esbozado lo anterior, es necesario establecer un concepto de Constitución;

2.2. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.

La palabra “Constitución” proviene del latín “*constitutio-onis*” y presenta diversos significados, entre los que interesan podremos mencionar los siguientes: “acción y efecto de constituir”, “esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencia de las demás”, “forma o sistema de gobierno que tiene cada estado” y “ley fundamental de un estado que define el

⁷⁹ Ult. op. cit. p. 13

régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política”⁸⁰.

A lo largo de la historia tanto la doctrina, como la jurisprudencia, han propuesto definiciones diversas, pero la mayoría de ellas coincide en que la constitución es el fundamento de validez de todo el orden jurídico, es decir, la norma en que se sustentan todas las demás en atención a la unidad jurídico-positiva del Estado⁸¹.

FERDINAN LASALLE, en una conferencia pronunciada en Berlín en 1862⁸², se cuestionó: “¿Qué es una constitución?”, ello a fin de diferenciar los efectos jurídicos que produce una carta fundamental escrita y jurada, de su propia esencia. Dicho autor resolvió que la constitución es la suma de los factores reales de poder: “fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”, que al adquirir expresión escrita se convierten en derecho.

⁸⁰ Vid., Gran Espasa Ilustrado. Diccionario Enciclopédico. op. cit. p. 441

⁸¹ Vid., BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª. ed. México. Porrúa. 2003. p. 359

⁸² LASALLE, Ferdinand. Citado en Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. La Supremacía Constitucional. 2005. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 20.

CARL SCHMITT⁸³ conceptuó a la Constitución de acuerdo con cuatro sentidos: absoluto, relativo, positivo e ideal. En sentido absoluto considera que la Constitución se trata de un todo unitario que puede percibirse como ser del Estado y como sistema de normas supremas y últimas.

Desde el punto de vista relativo, se refiere a la ley constitucional en particular. Relativizar el concepto consiste en que en lugar de fijarlo de manera unitaria como un todo, se estipula únicamente el de ley constitucional concreta, de acuerdo con características concretas y accesorias, esto es, formal.

En sentido positivo la constitución es un conjunto de normas jurídicas que establece los mínimos derechos subjetivos públicos que el ente de poder le reconoce a sus ciudadanos (garantías individuales), los derechos mínimos que el referido ente de poder le reconoce a conglomerados sociales de representación (garantías sociales), los mecanismos y formalidades conforme a los cuales tales garantías han de hacerse valer y la forma de gobierno⁸⁴.

En la Teoría pura del derecho, KELSEN⁸⁵ define la constitución cuando aborda el tema de la construcción escalonada del orden jurídico, cuya unidad depende de que la validez de una norma producida conforme a otra, reposa en

⁸³SMITH, Carl. Teoría de la Constitución.
http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/derecho_constitucional/articulos_opinion_analisis_teoriadelaconstituciondeschmitt.htm

⁸⁴ Vid., BURGA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 4º ed. Porrúa, México, 2008. p. 162

⁸⁵ Vid., KELSEN, Hans. La Teoría Pura del Derecho. 5ª. ed. Colofón, S.A. México. 2002. pp. 47-56.

esa otra norma, cuya producción está a su vez determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma básica que fundamenta o es el pilar de la inicialmente propuesta. La norma fundante básica, hipotética en este sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción.

Luego entonces, para KELSEN, el sentido material y formal de la constitución no son otra cosa que, el primero, como la norma o normas positivas que regulan la producción de normas jurídicas generales, mientras que formalmente se identifica con un documento escrito, que aparte de contener normas reguladoras de la legislación, aborda otros objetos políticamente importantes y establece disposiciones que dificultan la derogación o modificación de sus disposiciones⁸⁶.

En torno al lineamiento trazado de conceptualización del vocablo “constitución”, hemos de apuntar que la doctrina mexicana también ha elaborado distintos conceptos al respecto; así advertimos que SÁNCHEZ BRINGAS⁸⁷ la conceptualiza de la siguiente forma: “La constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del estado y de los fenómenos políticos y fundamentales de la sociedad”.

⁸⁶ Vid., KELSEN, Hans. La Teoría Pura del..., op.; cit.; p.60.

⁸⁷ Cfr., SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales. México. Porrúa. 2001. p. 21.

Para CARPIZO MCGREGOR⁸⁸ es “la ley suprema, norma cúspide de todo orden jurídico, alma y savia que nutre al derecho, base de todas las instituciones y del ideario de un pueblo”.

Por su lado, la Suprema Corte de Justicia Mexicana, ha señalado que la constitución es: “La norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado”⁸⁹, de donde se advierte que adquieren plena validez y reconocimiento la consideración jurídico-positiva de la constitución planteada por Kelsen.

Emanado directamente de las corrientes doctrinarias y jurisprudenciales mencionadas podemos señalar desde nuestra perspectiva que la Constitución es: El conjunto de normas supremas o fundamentales que disponen la base y justificación de la validez de toda la producción legislativa, e indicadora de la realidad político-social en un momento histórico determinado.

Ahora bien, establecido el concepto de constitución y dada la relevancia que existe ente esta institución y la separación de poderes, es necesario establecer criterios en cuanto a esta ultima figura.

2.3. LA SEPARACIÓN DE PODERES

⁸⁸ Vid., CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Derecho Constitucional. Porrúa. 1990. p. 180.

⁸⁹ Cfr. Consúltase en: Semanario Judicial de la Federación. 7ª. Época. Vol. 39. 1ª. Parte. P. 22.

El principio de división de poderes marcó el nacimiento del Estado constitucional, ya que se trata de un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que lo caracterizan. En otros términos, si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran y, sin éstas, no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional en términos modernos⁹⁰, tal como se demostrará a continuación.

La *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* de 1776 es el primer documento en el que se contempló la división de poderes. Asimismo, se incluyó en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América*, del mismo año, y en la Constitución estadounidense de 1787⁹¹. Posteriormente, este principio fue plasmado con gran ímpetu en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, estableciendo que toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución⁹². Tanto la experiencia francesa como la americana reflejan que, además del reconocimiento de los derechos fundamentales, la división de poderes constituye un elemento básico para consolidar el Estado constitucional. Debido a su gran relevancia, resulta interesante indagar cómo se sentó la base para su desarrollo teórico.

⁹⁰ Cfr. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 3.

⁹¹ En esta Constitución, se establecía que el Poder Legislativo estaría confiado a un Congreso, el Poder Ejecutivo al Presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo.

⁹² *Vid.* artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

Uno de los primeros en aproximarse a la división de poderes fue John Locke⁹³, en el siglo XVII. En el *Ensayo sobre el gobierno civil*, considerando que el género humano tiende a aferrarse al poder, afirma que sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen encomendada la tarea de realizarlas. Es muy interesante que Locke, observando una actitud humana que sigue siendo evidente en nuestros días (la tendencia que tenemos a aferrarnos al poder), haya advertido la gravedad de depositar ambas funciones (realizar y ejecutar normas) en los mismos individuos.

En el siglo XVIII, Charles-Louis de Secondat⁹⁴ (Barón de Montesquieu) retoma la propuesta de Locke y formula su propia teoría de la división de poderes. En su obra *Del espíritu de las leyes*, afirma que la clave para lograr libertad política radica en la división de poderes, porque cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o cuerpo, no puede haber libertad. Asimismo, agrega, ésta no es posible si el Poder Judicial no se encuentra separado de los otros dos.⁹⁵

⁹³ Filósofo, investigador, médico y académico de la universidad de Oxford. Gran parte de su trabajo se caracteriza por su oposición al autoritarismo. Fue un luchador de los derechos del hombre: abogaba que cada persona es dueña de sí misma y tiene libertades que nadie puede afectar. Nació en 1632 y murió en 1704.

⁹⁴ Fue uno de los grandes filósofos durante la Ilustración. Sus planteamientos han tenido gran impacto en la ciencia política liberal y en diversas constituciones alrededor del mundo. Nació en 1689 y murió en 1755.

⁹⁵ Cfr. De Secondat, Charles-Louis, *Del Espíritu de las leyes*, Argentina, La Editorial Virtual, edición original: 1748, edición electrónica: 2010, libro XI: “De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución”, capítulo cuarto. Disponible en:

Según MONTESQUIEU, “la experiencia eterna nos ha enseñado que todo hombre investido de autoridad abusa de ella [...] para que no se abuse del poder, es necesario que la naturaleza misma de las cosas le ponga límites.” Por este motivo, el pensador francés propone que para lograr que el poder frene al poder, es preciso instaurar un gobierno en el que los actores estatales se combinen, se regulen y se moderen.

Con el tiempo, las ideas de LOCKE Y MONTESQUIEU adquirieron una traducción institucional concreta y la división de poderes se convirtió en una exigencia mínima e indispensable para el funcionamiento de los Estados constitucionales modernos.

En la obra *Teoría General del Estado*⁹⁶, GEORG JELLINEK⁹⁷ afirma que el derecho público cuenta con “garantías políticas”, que se refieren a las relaciones reales de poder entre los factores políticos organizados. Enfáticamente, apunta que la garantía política de más importancia en la organización del Estado es la división de poderes, ya que exclusivamente

http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages2/Montesquieu/EspirituLeyes_06.html#L11.

Fecha de consulta: 8 de agosto de 2011.

⁹⁶ En este libro, Jellinek retoma datos históricos y aspectos teóricos, con el objetivo de enfrentarlos a la crisis real de nuestras instituciones. En este interesante ejercicio, plantea que la validez del derecho necesita ser garantizada de algún modo; es decir, que es preciso que haya instrumentos que ocasionen que las normas jurídicas (que son exigencias abstractas) se transformen en acciones concretas. Indica que en el derecho público hay garantías sociales, políticas y jurídicas.

⁹⁷ Filósofo del derecho y profesor de la Universidad de Heidelberg. Sus principales temas de interés eran los derechos humanos, civiles y de las minorías. Nació en 1851 y murió en 1911.

mediante su existencia puede alcanzarse una limitación efectiva y ordenada del poder político⁹⁸.

Coincidimos con el autor, si bien limitar el poder político efectiva y ordenadamente no es tarea sencilla, lo cierto es que se trata de un elemento indispensable para la organización del sector público. Ésta es, precisamente, la finalidad básica de la división de poderes. Ahora bien, ¿qué efectos debe generar su instrumentación? Manuel García-Pelayo⁹⁹ responde que este principio tiene “la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias.”¹⁰⁰

Efectivamente, la división de poderes articula el funcionamiento del aparato estatal, ya que, a partir de ella, se generan criterios normativos tendentes a evitar la concentración del poder político en los diversos niveles gubernamentales. Hoy día, es un ingrediente básico para lograr que la maquinaria del Estado se organice adecuadamente.

⁹⁸ Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría general del estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 677.

⁹⁹ Licenciado en Derecho por la Universidad Central de Madrid. Realizó posgrados en Austria y Alemania. Participó en la guerra civil española en el ejército de la República y fue el primer presidente del Tribunal Constitucional español. Nació en 1909 y murió en 1991.

¹⁰⁰ García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, segunda edición, España, Alianza Editorial, 1991, p. 61.

Miguel CARBONELL¹⁰¹ Y PEDRO SALAZAR¹⁰² relacionan la división de poderes con dos principios característicos del Estado constitucional: legalidad e imparcialidad. El primero consiste en la distinción y la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la legislativa; el segundo radica en la separación e independencia del órgano judicial, tanto del ejecutivo como del legislativo¹⁰³.

Consideramos que, además de ser principios que se desprenden de la separación de poderes, la legalidad y la imparcialidad también son condiciones necesarias para que pueda ejercerse eficazmente. Es posible afirmar que si estos principios no se practican en realidad, entonces la división de poderes se quedaría únicamente en el terreno de las ideas.

Ahora bien, mientras que la legalidad confirma la supremacía de la ley, la imparcialidad garantiza su aplicación efectiva. Atinadamente, CARBONELL Y SALAZAR señalan que el término “poder” adquiere un significado distinto en cada uno de los dos principios: en el de legalidad se refiere a las funciones del Estado y en el de imparcialidad a los órganos que las ejercen¹⁰⁴.

Esta distinción es relevante porque la división de poderes trae consigo implicaciones tanto para los órganos del Estado, como para las funciones que a éstos se atribuyen. En cuanto a los órganos, implica que las mismas personas no pueden desempeñar cargos en más de uno de ellos; en relación con las

¹⁰¹ Licenciado en Derecho por la UNAM y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

¹⁰² Licenciado en Derecho por el ITAM y Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

¹⁰³ Cfr. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, op. cit., p. 13.

¹⁰⁴ Cfr. idem

funciones, impide que un órgano interfiera en el desempeño de las atribuciones de los otros, o bien, que ejerzan las que otro órgano tiene asignadas.

Ambas implicaciones se reflejan en diversas disposiciones constitucionales. Por ejemplo, para cumplir con el imperativo que indica que los mismos individuos no pueden formar parte de más de un órgano, se establecen incompatibilidades para que el acceso a cierto cargo requiera la renuncia a otro que pertenezca a un poder distinto. En cuanto a la separación de funciones, cuando un órgano tiene constitucionalmente asignada una tarea, se encuentra obligado a ejercerla e inhabilitado para delegarla o transmitirla. Ahora bien, el sistema normativo que se genera a partir del principio de división de poderes comprende diversos mecanismos, tanto para los órganos como para las funciones que éstos deben ejercer. Enseguida se analizan los más importantes.

El propósito de dividir el poder no significa una separación radical. Es por esta razón que la división de poderes no solamente se traduce en limitaciones a los órganos y a las funciones, sino que también se manifiesta mediante mecanismos de coordinación y colaboración. En este sentido, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO¹⁰⁵ apunta que -dada la notoria interdependencia que existe entre los poderes- se han desarrollado diversas teorías que postulan que lo que debe darse entre ellos no es una rígida separación, sino una relación de coordinación¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Licenciado y Doctor en Derecho por la UNAM. Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

¹⁰⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 597 y ss., apud Pedroza de la Llave Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Estado de Derecho y Transición Jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 174.

Resulta sencillo comprender esta situación si la aterrizamos a lo que ocurre en realidad. Pensemos, por ejemplo, en el Poder Judicial, que no puede tomar las decisiones que le competen sin el conocimiento de las razones de dieron lugar a la promulgación de una ley. Similarmente, el Poder Ejecutivo no puede operar sin una adecuada asignación de recursos públicos y, a su vez, el Poder Legislativo no puede otorgar estos recursos atinadamente si no conoce la racionalidad bajo la que opera el Ejecutivo. Los ejemplos anteriores permiten observar que para alcanzar una actuación eficaz por parte del Estado, no solamente deben cubrirse las condiciones de control y limitación entre los poderes, sino que los elementos de coordinación y de colaboración también deben reflejarse en la parte orgánica de la Constitución.

La arquitectura de la división de los poderes públicos de la estructura estatal en los países contemporáneos, en donde prima el Estado social y democrático de derecho, se ha visto últimamente afectada por sucesos de índole nacional e incluso internacional. No hace mucho hemos visto en algunos países cómo se llegó a hipertrofiar uno de los Poderes del Estado, específicamente el Ejecutivo, en desmedro de los restantes poderes, que llegaron a ser en la práctica instituciones sometidas y dependientes a los dictados y conveniencias del gobierno de turno¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 597.

En ese sentido, la viabilidad de la doctrina de la separación de los poderes del Estado resulta de vital importancia pues precisamente no hace mucho hemos asistido a uno de los gobiernos del Poder Ejecutivo que dominó por completo la escena política nacional, subordinando y dependizando, de modo evidente, a los otros dos Poderes, que en las formulaciones teóricas son indiscutiblemente autónomos e independientes. El contraste entre los niveles teóricos y prácticos, abstractos y concretos, es por demás preocupante.

Es de recordar que la separación o división de poderes, como principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano, que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas. La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. El primero, ejercido en condiciones normales por el Parlamento, es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo, cuyo responsable es el gobierno de turno, procura su cumplimiento; el tercero, que está a cargo de los tribunales de justicia, administra la justicia a nombre de la nación.

Un Estado que divide en este sentido sus facultades y funciones es menos susceptible de caracterizarse por procedimientos tiránicos o dictatoriales

que aquel cuyas distintas potestades se encuentran asumidas por un número menor de instituciones responsables, o concentradas en una sola persona o institución, en el peor de los casos. La separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el "imperio de la ley", y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos regulares.

Esta doctrina fue desarrollada durante siglos. Uno de los primeros filósofos que teorizaron sobre ella fue el inglés James Harrington, quien, en su obra "Oceana" (1656), describió un sistema político utópico basado en la división de los poderes públicos. John Locke expuso un tratamiento más detallado de la misma en el segundo de sus "Tratados sobre el gobierno civil" (1690). En sus páginas, el filósofo inglés argüía que los poderes legislativo y ejecutivo son conceptualmente diferentes, aunque pensaba que no siempre es necesario separarlos en instituciones políticas distintas; no distinguía, en cambio, el poder judicial¹⁰⁸. En cambio, el actual concepto de la separación de poderes fue definido por el teórico francés Charles-Louis de Montesquieu en uno de sus principales ensayos, "El espíritu de las leyes" (1748), donde ya quedaba descrita la triple división (él no usó el término "separación") que desde

¹⁰⁸ Pedroza de la Llave Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Estado de Derecho y Transición Jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 174.

entonces se convirtió en el eje fundamental de la mayoría de las constituciones contemporáneas¹⁰⁹.

La doctrina de la separación de poderes, tal como la expone Montesquieu, se inspira en una concepción de la unidad muy próxima a la que Galeno y luego Descartes mantuvieron para pensar la unidad de los organismos vivientes. La unidad del todo se entenderá como el resultado de un equilibrio dinámico entre partes, miembros, Estados, órganos que logran contrapesarse. Hay, además, una parte directiva, gobernante, un «alma racional», de naturaleza monárquica, que llegaría a ser arbitraria y despótica si las otras partes no estuvieran separadas de ella. En cualquier caso, el «derecho», es decir, las leyes, no tendrán por qué cubrir íntegramente, de modo «totalitario», a todas las regiones de una sociedad política, porque muchas de estas partes actuarán sin necesidad de pasar, a toda costa, por las formas legales. El clima, la raza, las costumbres, si no ya los mandatos divinos que actuaban en el Antiguo Régimen por encima de cualquier poder legislativo humano, contribuirán a canalizar la vida de las sociedades políticas, bajo la nueva concepción¹¹⁰.

¹⁰⁹ Thury Cornejo, Valentín, *Juez y división de poderes hoy*, Argentina, Ed. Ciudad Argentina (Buenos Aires-Madrid), 2002, pp. 19 y 20.

¹¹⁰ *Cfr.* García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 57.

La clásica tesis de la teoría de la división de poderes del Estado, en el marco de la autonomía de los poderes públicos, encuentra en la realidad social su antítesis, sobre todo tratándose de regímenes presidencialistas, en donde se dan muchas atribuciones y prerrogativas al Poder Ejecutivo en la figura central del presidente constitucional que personifica al Estado nación. A diferencia de los sistemas de gobierno parlamentaristas, en donde es el Poder Legislativo el que se convierte en el primer poder del Estado, los sistemas presidencialistas en países como el nuestro llegan a reducirse en unas cuantas personas detentadoras efectivas del poder estatal; esto es, en la persona del presidente del Ejecutivo y su círculo inmediato de poder¹¹¹.

Desde el ángulo de la experiencia política de nuestra nación, recogemos la preocupación contenida en la antítesis mostrada por la realidad, dirigiendo la crítica hacia la viabilidad de la doctrina de la separación, sin dejar de considerar nuevas y no tan nuevas propuestas sobre la problemática del poder estatal.

2.4. EL PODER LEGISLATIVO

DIEGO VALADES habla sobre la actividad del poder legislativo “cómo es bien sabido, la clásica teoría de la tripartición del poder adolece de muchas

¹¹¹ Ibidem

deficiencias y si en buena medida seguimos hablando de poder ejecutivo, legislativo y judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política”¹¹².

A lo largo de la historia político-constitucional mexicana se ha producido periodos en que abuso del ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar convirtió al ejecutivo en el legislador por antonomasia y cancelo virtualmente las funciones de control que sobre él debía ejercer el Congreso¹¹³.

TENA RAMÍREZ ha observado que durante el periodo de la dictadura porfirista se presentó un doble fenómeno: por un lado, el exorbitante auge de las facultades extraordinarias y, por otro, la mínima utilización del mecanismo de la suspensión de garantías previsto por el artículo 29 constitucional. A partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se separaron y adquirieron vida autónoma e independiente entre sí¹¹⁴.

“La práctica de ejercer las facultades extraordinarias para legislar no fue interrumpida más que transitoriamente, y ya en 1924 el presidente Plutarco Elías Calles se valió de esas facultades para expedir leyes, de acuerdo con los objetivos políticos que en su momento se trazó el Gobierno Federal.”¹¹⁵

¹¹²Cfr. Valádes, Diego, Op., Cit. p. 45.

¹¹³Vid. Valádes, Diego, Op., Cit. p...46.

¹¹⁴Cfr. Valádes, Diego, Op., Cit.p. 47

¹¹⁵Cfr. Valádes, Diego, Op., Cit.p. 47

El abuso de esas facultades llevo al presidente Lázaro Cárdenas a proponer una adición al artículo 49 que en realidad solamente enfatizaba lo que ya el texto constitucional decía. La adición propuesta por el presidente Cárdenas y aprobada por el Congreso y las Legislaturas de los Estados estableció que en ningún otro caso –fuera de los anteriormente establecidos- se otorgaran al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar¹¹⁶.

En 1956 la Suprema Corte de Justicia admitió la constitucionalidad de conceder facultades legislativas al ejecutivo cuando se tenga por objeto, la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repute inconstitucional el uso de dicha facultad porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no se pasan (al ejecutivo) todas las atribuciones del poder legislativo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro¹¹⁷.

Ahora, GARZA CANTÚ NOS afirma que Ante la crisis de la lógica en que se debate el principio de la división de poderes, este se ha ido modificando con el fin de continuar su vigencia mediante una interpretación que se ha hecho de la doctrina y que consiste en disociar el organismo político o poder, de la función¹¹⁸.

¹¹⁶ Ibídem

¹¹⁷ Vid. Valádes, Diego, Op., Cit.p. 48.

¹¹⁸ Vid. Garza Cantú, Martín, “Tesis Estudio Crítico sobre la Teoría de División de Poderes” Editorial Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, N.L, México, 1973, p. 72.

GARZA CANTÚ nos dice que el gobierno se asemeja al parlamentarismo y nos menciona lo siguiente: “La profusión de actividades y atribuciones que constitucionalmente observa el legislativo conlleva la idea de la supremacía de este organismo respecto a los restantes, pues que aparentemente no existe acto de gobierno que no sea sancionado por él lo cual haría suponer que el sistema de gobierno se asemeja al parlamentarismo, no solo por los rasgos jurídicos previstos, sino por un conjunto de elementos de corte semejante, como lo es el referendo ministerial”¹¹⁹.

La realidad se ha encargado de demostrar que, salvo la persona del Presidente de la república, los restantes organismos autorizados para iniciar o proponer leyes no tiene ningún poder real, según lo demuestran elocuentes ejemplos a través de cuatro décadas¹²⁰.

ROEL SANTIAGO sigue mencionando en sus diversas tesis que: las gentes- individualmente consideradas- son las partes del conglomerado social y que cada hombre, aceptando a todos los demás, lleva a cabo con ellos una sociedad. Insiste en que los poderes de gobierno únicamente se depositan, sin que se entreguen definitivamente en los gobernantes, quienes únicamente tienen la delegación fiduciaria del pueblo; pero que como en comunidades bien ordenadas los principales poderes se separan, porque puede ser muy gran tentación a la fragilidad humana, apta para tomar el poder, por las mismas

¹¹⁹ Cfr. Garza Cantú, Martín, Op., Cit, p. 74.

¹²⁰ Vid. Garza Cantú, Martín, Op., Cit, p. 75.

personas que tienen el poder de hacer las leyes y tener también en sus manos, el poder de ejecutarlas.¹²¹

El mismo autor distingue solamente los poderes, legislativo y ejecutivo, ya que habla de un poder judicial como parte del legislativo. Menciona vagamente un tercer poder, que denomina federativo, con facultades para hacer la paz y la guerra, alianzas, etc. Indica que el poder legislativo es superior al ejecutivo porque “quien puede dar leyes a otro debe ser superior a él”¹²².

Por cuanto a la competencia del Congreso Federal en esta materia, es claro que es casi omnímodo poder que el Presidente de la República ejerce constitucionalmente y de hecho, hace que este se arrogue tal facultad casi en exclusividad, al impedir que cualquier otro organismo progrese en su intento de iniciar la elaboración o modificación de la estructura jurídica, lo cual podría obstruir o desviar su labor política y administrativa, con lo que se concluye que la política toda esté prevista y dirigida solo por la persona del Presidente, quien ejerce un poder casi esotérico sobre la conducción del país, con tintes a sacerdotales del Estado Azteca¹²³.

DIEGO VALÁDES llega a la conclusión que el poder legislativo mexicano sufre muchas de las limitaciones que corresponden, en otros sistemas, a la organización parlamentaria; que la vida pública del país se ha inclinado en el sentido de favorecer, de manera muy considerable, al poder

¹²¹Vid. Roel Santiago, “Tesis Constitución y la Soberanía; La República; la Democracia; La División de Poderes y el Régimen Municipal” p. 93

¹²² Ibidem.

¹²³Vid. Garza Cantú, Martín, Op., Cit.p. 76

ejecutivo, y que hasta la fecha no han sido adoptadas medidas consistentes que permitan al Congreso recuperar y ejercer las funciones de control que la salud de un Estado constitucional requiere¹²⁴. Si la función legislativa es la creación o elaboración de la ley, y estando el Ejecutivo obligando a hacerla acatar, podría decirse que la función administrativa es la actividad del Poder Ejecutivo tendente a ejecutarla¹²⁵.

Establecido lo anterior es necesario hacer un estudio de cada una de las instituciones que conforman la separación de poderes:

2.5 EL PODER JUDICIAL

El poder Judicial tiene como actividad principal la administración de justicia; esto, por supuesto, desde el punto de vista formal, pues el análisis teórico constitucional arroja que al igual que los dos organismos de poder de que se habla, efectúa actividades que la teoría pura consigna como no compatibles.

MIGUEL CARBONELL menciona la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un Poder Judicial honesto, hábil, preparado e independiente”. En síntesis, tenemos que la fundamentación legislativa es la garantía del principio de legalidad. La separación de funciones y su lógica jerarquía solo logra surtir todos sus efectos cuando los órganos del

¹²⁴ Vid. Valádes, Diego, Op., Cit.p. 55.

¹²⁵ Vid. Garza Cantú, Martín, Op., Cit.p.85.

poder se encuentran divididos y el órgano judicial actúa de manera independiente “¹²⁶.

En el mismo sentido, GARZA CANTÚ dice que Conociendo que al Poder Judicial competente solamente la aplicación de la ley a casos concretos, ahí donde existe una controversia de derecho, se ha encontrado que el poder que nos lleva desarrolla actividades que ponen de relieve una no congruencia con el principio teórico como lo es el de legislar, que aunque formalmente la creación de jurisprudencia no es a legislación misma, materialmente así resulta ser, pues constitucionalmente la elaboración, modificación o interpretación de la ley corresponde básicamente al Poder Legislativo¹²⁷.

GARZA CANTÚ, señala que en realidad ante las estadísticas de oposición al Ejecutivo, según las resoluciones dictadas por la suprema corte de Justicia, respecto al Legislativo, quien puede dársele el título de verdadero poder, aun cuando posteriormente reconoce que dicho poder frecuentemente se somete a los designios políticos y administrativos del Ejecutivo”¹²⁸.

La doctrina nuestra ha situado como hecho histórico el que siendo el Poder Judicial el factor de salvaguardia de la Constitución mediante el Juicio de Amparo, hace que este adquiera una categoría y dignidad no solo equiparable los dos poderes restantes, sino que supera su fuerza al tener la autoridad de desconocer actos emanados tanto del Ejecutivo en forma concreta como del

¹²⁶Cfr. Carbonell Miguel, Salazar Pedro, “División de Poderes y Régimen Presidencial en México”, UNAM, MEXICO 2006, p. 14.

¹²⁷Vid. Garza Cantú, Martín, Op., Cit.p. 88.

¹²⁸Cfr. Garza Cantú, Martín, Op., Cit.p. 89.

Legislativo en forma abstracta, al emitir este último cualesquier ley o decretos de dudosa validez o que contraríen los principios establecidos en la constitución¹²⁹.

2.6 PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo, una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (junto con la legislativa y la judicial) consistente en hacer cumplir las leyes y que suele ejercer el gobierno o el propio Jefe del Estado; se distingue del Poder Legislativo (ejercido generalmente por una Asamblea Legislativa, Congreso, Cámaras, Cortes, Dieta o Parlamento) que promulga o revoca leyes, y del Poder Judicial, que interpreta, hace respetar o invalida las mismas.

El Poder Ejecutivo concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas, representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las Fuerzas Armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación¹³⁰.

En la actualidad, en los Estados democráticos, el Poder Ejecutivo está considerado como administrador y ejecutor de la voluntad popular a la cual representa y de la que debe ser su más firme garante, tal y como se expresa en las actas de las Asambleas Legislativas, Congresos, Cámaras, Cortes, Dietas o

¹²⁹ Ibídem.

¹³⁰ Ibídem.

Parlamentos) representativos. La misión ejecutiva de un Estado totalitario, en cambio, es ejercida al margen de limitaciones legales o jurídicas.

2.7 EL PODER LEGISLATIVO

Desde las primeras experiencias históricas sintetizadas en los legisladores como los máximos exponentes, en sabiduría, justicia y bondad, la humanidad ha ido decantando la función consiste en el “dar leyes” en un grupo de representantes nacionales, dentro del contexto de determinada forma de gobierno, que para el caso de la contemporaneidad se encuentra identificada en su gran mayoría con la democracia constitucional de los Estados de derecho. Tales representantes populares, a diferencia de los antiguos legisladores, no son necesariamente ni sabios ni justos y mucho menos buenos¹³¹.

¹³¹ Sobre la democracia, es de mencionar el siguiente comentario de Noam Chomsky que hace en su obra *El Miedo a la Democracia*: “En los Estados clientes del Tercer Mundo, la preferencia por los sistemas democráticos suele ser, en gran parte, una cuestión de relaciones públicas. Pero allí donde la sociedad es estable y el privilegio es seguro, entran en juego otros factores. Los intereses empresariales tienen una actitud ambigua hacia el Estado. Quieren que éste subvencione la investigación y el desarrollo, la producción y la exportación..., regule los mercados, garantice un ambiente favorable para las operaciones empresariales en el extranjero, y que, en muchos otros aspectos, sirva de Estrado del bienestar para los ricos. Pero no desean que el Estado tenga poder para interferir en las prerrogativas de propietarios y directivos. Esta última preocupación da lugar al apoyo de las formas democráticas, siempre cuando el dominio del sistema político por parte de las empresas esté asegurado. Si un país satisface ciertas condiciones básicas, los Estados Unidos toleran los sistemas

En ese sentido, ahora el denominado Poder Legislativo viene a estar constituido por el grupo de representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de Ley que presente el propio Poder Legislativo.

Así en el orden de las necesidades comunitarias para organizar y asegurar la continuidad de las sociedades humanas, el primer acto imprescindible fue, todo lo indica, el “**legislar**”; esto es, la facultad de dar o expedir leyes. Alrededor de este acto legendario comienzan a organizarse los pueblos y ciudades. Incluso el derecho escrito nace ligado intrínsecamente al mismo acto de legislar, y la ciencia jurídica no tarda mucho en aparecer, aunque bajo el predominio teórico de ciertas concepciones sistémicas de la vida y el mundo.

democráticos, aunque en el tercer Mundo, donde es difícil garantizar unos buenos resultados, ello sucede con frecuencia sólo a duras penas. Pero las relaciones con el mundo industrial muestran claramente que el gobierno de los Estados Unidos no se opone a los sistemas democráticos como tales. En las democracias occidentales estables y dominadas por las empresas, no es de prever que los Estados Unidos desarrollen programas de subversión, terror o ataque militar como ha sido común en el Tercer Mundo “.

Históricamente, el Poder Legislativo ha organizado sus tareas y funciones por medio de una o dos cámaras de deliberación y resolución, encuadrados en el “dar o expedir leyes”.

En síntesis, cuando nos referimos a la separación de poderes en un Estado de derecho, las tres instituciones a resaltar son el poder ejecutivo, judicial y legislativo; es de entenderse que cierta separación, no significa que exista una relación entre estas instituciones, al contrario, deben trabajar de manera armónica respetando su ámbito de trabajo.

CAPÍTULO III

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

3.1 INTRODUCCIÓN

Es interesante cuestionarnos si la autonomía que la Constitución establece en favor de los órganos constitucionales autónomos pertenece a la zona de disponibilidad del legislador, o si se encuentra al margen de él. Para lograrlo, hay que evaluar si dichos órganos gozan de una garantía institucional o no. Enseguida, se propone una razón de gran importancia para dar una respuesta afirmativa a esta interrogante.

Como ya se adelantó, con el propósito de proteger instituciones que son esenciales e imprescindibles para el funcionamiento estatal, mediante la garantía institucional se busca evitar que el legislador desfigure, vacíe o suprima alguno de los elementos que integran su núcleo esencial.

Así lo ha entendido la jurisprudencia internacional, en el caso de Perú el Tribunal Constitucional de este país, al determinar que mediante la garantía institucional “la doctrina y la jurisprudencia comparadas aluden a la

constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento jurídico”¹³².

En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que la garantía institucional genera un ámbito de protección para determinadas instituciones que son fundamentales para la organización político-administrativa del Estado¹³³.

Vale la pena recordar que los órganos constitucionales autónomos han sido diseñados para lograr el ejercicio eficiente de tareas que son indispensables para el funcionamiento del Estado. Consecuentemente, sin su presencia se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto. Así, es necesario concluir que las normas constitucionales que configuran estas entidades públicas traen consigo una garantía institucional que protege sus rasgos identificativos frente a la regulación secundaria y otros actos normativos que pudiesen afectarles.

¹³² Sentencia del 4 de mayo de 2004 del Tribunal Constitucional de Perú. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/tc_jurisprudencia_ant.php. Fecha de consulta: 12 de julio de 2011.

¹³³ Cfr. Sentencia n°405/1996 de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-405-96.htm>. Fecha de consulta: 12 de julio de 2011.

Por tanto, los órganos constitucionales autónomos son instancias públicas atípicas, debido a que no pertenecen a alguno de los tres poderes tradicionales y a que con ellos mantienen una relación de coordinación. Varios autores coinciden al establecer que a estas entidades se les ha conferido autonomía constitucional plena, es decir, sin condicionamientos. En palabras de FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE: La autonomía *plena*, [...] es la que se confiere a aquella institución del Estado que se presenta como un elemento *necesario* del ordenamiento constitucional, al considerarse como pieza *indefectible* del Estado, todo lo cual propicia que tenga una *estructura dictada desde la misma Constitución*, que goce de una *posición de paridad* respecto a los otros órganos constitucionales, y que participe con el conjunto de poderes públicos en la *dirección política del Estado*. Toda institución que cumpla con estas expectativas alcanza la categoría de *órgano constitucional autónomo*¹³⁴.

Como ya se explicó, la garantía institucional representa la salvaguarda de una posición institucional determinada. En el caso de los órganos constitucionales autónomos, la posición tutelada es, precisamente, la autonomía constitucional plena¹³⁵. Resulta sencillo afirmar que todas las instituciones dotadas de autonomía constitucional plena están protegidas por una garantía institucional. Sin embargo, el

¹³⁴ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, México, UNAM-Porrúa, 2008.

¹³⁵ Vale la pena señalar que existen otros órganos estatales a los cuales se confiere una autonomía constitucional que no es plena y que suele estratificarse en vertientes.

asunto se torna más complejo al momento de definir cuáles son los elementos integrantes de su núcleo esencial y, por ende, garantizados.

Para responder a esta cuestión, conviene considerar que la autonomía constitucional plena suele desdoblarse en un conjunto de manifestaciones a las que se denomina “vertientes”¹³⁶. Debido a que éstas son ámbitos de independencia que no se pueden desconocer ni disminuir, operan como límites a la actuación del legislador y ayudan a determinar el núcleo esencial del órgano protegido.

Ahora bien, la determinación del significado, contenido y alcances de las vertientes debe ser producto de la interpretación jurídica y el análisis doctrinal¹³⁷. Sin embargo, aún no se ha generado un acuerdo al respecto¹³⁸.

¹³⁶ Por esta razón, suele sostenerse que los órganos constitucionales autónomos tienen autonomía funcional, presupuestal, reglamentaria, técnica, organizativa y otras

¹³⁷ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

¹³⁸ Ibidem

Lo anterior permite inferir que, cuando la Suprema Corte conozca de un conflicto competencial en el cual esté involucrado un órgano constitucional autónomo, tendrá la importante tarea de definir los límites de las vertientes en las que su autonomía constitucional plena se estratifica.

Como ya se ha manifestado, dentro de la estructura del Estado, la Constitución otorga amplia autonomía a ciertos entes, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento. La razón de ser de los entes constitucionales autónomos estriba en la dificultad de que los organismos tradicionales del Estado (Poder Judicial, Gobierno Ejecutivo y Poder Legislativo) realicen ciertas funciones estatales de manera independiente y eficiente. Ahora bien, dichos entes se encuentran sometidos a regulación por parte de la norma de procedimiento administrativo en tanto efectúen función administrativa.

En México, a partir de 1980, la Constitución señala a cinco entidades como "autónomas":

- Las universidades a las que la ley otorgue tal carácter, en el artículo 3º , fr VII (reforma publicada en el D.O.F. el 9 de junio de 1980).

- El Banco de México, en el artículo 28, párrafo 6 (reforma publicada en el D.O.F. el 20 de agosto de 1993).
- El Instituto Federal Electoral, en el artículo 41, fr. III (reforma publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996).
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el artículo 102 "B" (reforma publicada en el D.O.F. el 13 de septiembre de 1999).
- Los Tribunales Agrarios, en el artículo 27, fr. XIX (reforma publicada en el D.O.F. el 6 de enero de 1992).

Si bien es cierto que se emplea el calificativo de "autónomo" para cada uno de estas entidades, y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órganos del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades¹³⁹.

Así, la autonomía de estos organismos supone como requisito sine qua non, su pertenencia al Estado. No basta ni la sola previsión en la Constitución, ni acreditar el ser de interés público, toda vez que también existen en el universo constitucional

¹³⁹ Vid. Alonso Lujambio, con la colaboración de Horacio Vives, El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, México, Océano, 2000, p.21.

otras entidades sui generis partidos políticos, por ejemplo, a los que la misma Constitución designa como "entidades de interés público")¹⁴⁰.

Ahora bien, en la práctica, como se ha dilucidado en párrafos que anteceden, la división de poderes no ha funcionado de manera absoluta o radical, más bien, los poderes han actuado en sus respectivas esferas de competencia, desarrollando de una forma más flexible las atribuciones que les han sido conferidas por el poder constituyente, interactuando con los demás poderes. Dicha flexibilidad no supone la autorización a los poderes para su debida intromisión en los asuntos que son competencia de otro; en consecuencia, en caso de que uno de los poderes realice actividades que no le han sido encomendadas por el poder constituyente, el poder afectado está legitimado para demandar ante el órgano jurisdiccional competente la declaración de invalidez del acto ilegal, y la reparación del orden constitucional¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ibidem

¹⁴¹ Vid. Nava Vázquez, César, La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo, México, Porrúa, 2008.

Al respecto debe reiterarse que la división de poderes prevista en el artículo 49 constitucional no puede ser entendida como una división rígida, sino flexible¹⁴². Por lo anterior es válido sostener que de manera adicional a las tres funciones tradicionales atribuidas a los órganos de poder del Estado Mexicano, el constituyente permanente ha incorporado nueve funciones autónomas¹⁴³, a saber:

La función de protección a los derechos humanos, misma que ha sido designada de manera preferente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en términos de lo previsto en el artículo 102 constitucional.

La función de banca central, consistente en la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y encargada de manera preferente al Banco de México, según lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 28 de la Ley Fundamental.

La función electoral, atribuida de manera preferente al Instituto Nacional Electoral, conforme al numeral 41 del texto constitucional.

¹⁴² Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, División de poderes y régimen presidencial en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

¹⁴³ Vid. Nava Vázquez, César.....Óp. cit.

La función de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica, confiada de manera preferente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 26 constitucional.

La función de evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, atribuida de manera preferente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, conforme a lo dispuesto en la fracción IX. del artículo 3° constitucional.

La función relativa a dar cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley, encomendada de manera preferente al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII. Del apartado A del artículo 6° constitucional.

La función relativa a la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, designada de manera preferente al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, conforme a lo dispuesto en el apartado C del artículo 26 constitucional.

La función de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, encargada de manera preferente a la Comisión Federal de Competencia Económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

La función dedicada al desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, atribuida de manera preferente al Instituto Federal de Telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

Por lo expuesto, en el siguiente punto de este capítulo daremos un breve panorama histórico que nos permitirá dilucidar la evolución de la creación de los órganos constitucionales autónomos.

En general, puede observarse que los órganos constitucionales autónomos surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial¹⁴⁴, sin embargo, el concepto doctrinal que hace referencia a éstos surge a partir de finales del siglo XIX, en obras tales como las del célebre tratadista Jellinek denominadas “Sistema de los derechos públicos subjetivos” y “Teoría general del Estado” en las que maneja una teoría de los órganos constitucionales; asimismo, otros tratadistas como Santi Romano en Italia, o García Pelayo en España también se han ocupado de enriquecer las teorías clásicas de la división de poderes.

Como puede observarse su creación replantea la teoría clásica de la división de poderes, la cual no debe concebirse como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado¹⁴⁵, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Asimismo,

¹⁴⁴ Entre los autores que han postulado la teoría de la división de poderes en su forma flexible destaca el teórico alemán Karl Loewenstein, que entre otras ideas sostiene que: “Lo que corrientemente pero erróneamente, se suele designar como la separación de poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado”, Loewenstein, Karl, Teoría de la constitución, Ariel, Barcelona, 1979, pp.55 y ss. citado en Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, 2ª ed., Oxford University Press, México, 1999, p. 32

¹⁴⁵ El Dr. Fernández Ruíz señala “Como es sabido, el Estado no es la única persona de derecho público, la descentralización y las reformas políticas, la descentralización administrativa y los nuevos esquemas de división y depósito de las funciones han dado lugar a la aparición de otras personas de la misma matriz jurídica del Estado”.

las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

En México ante la exigencia social de que la administración no sólo actúe, sino que resuelva los problemas sociales, es decir, que sea eficaz, se han producido cambios en la estructura organizativa, así como, en el modo del ejercicio de la actividad estatal; es por ello que durante los últimos sexenios se han creado una serie de órganos dotados de mayores rangos de autonomía, en materias que se encontraban anteriormente a cargo de la administración centralizada o bajo la tutela del Ejecutivo¹⁴⁶; ello ha dado nacimiento a una política legislativa constante para la dotación gradual de mayor autonomía a dependencias y órganos del Poder Ejecutivo, hasta llegar a la plena autonomía constitucional, como consecuencia de lo anterior, surgen los órganos constitucionales autónomos, mismos que figuran en nuestra constitución como órganos constituidos por las necesidades y circunstancias políticas-sociales de nuestro entorno, como se observa éstos órganos han surgido a la par de los tres Poderes de la Unión¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Roldán Xopa, José, Derecho Administrativo, México, Oxford University Press, 2006, págs. 12 y 13.

¹⁴⁷ Es dable decir que están a la par de los Poderes de la Unión porque no le están subordinados a ninguno de ellos, aun cuando el Poder Legislativo o Ejecutivo

Es necesario mencionar que en nuestro País, por primera vez, se adoptó dicha forma jurídica en la nueva configuración del Banco de México, incluida en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20 de agosto de 1993. Debe destacarse que mediante las correspondientes reformas constitucionales se crearon recientemente los siguientes órganos constitucionales autónomos:

- Mediante reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero del año 2013, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Mediante reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2013 se crearon el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.
- Mediante reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero del año 2014 se creó, como órgano constitucional autónomo, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Mediante reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero del año 2014 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Como puede observarse, actualmente el texto de nuestra Carta Magna incluye nueve órganos constitucionales autónomos, a saber, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos

participe en el nombramiento de sus titulares, por lo tanto, su autonomía es plena e incondicionada.

Humanos, el Instituto de Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Por lo expresado en puntos anteriores, observamos que hoy día dentro del derecho constitucional y administrativo contemporáneos, es aceptado por la mayoría de los doctrinarios, la idea que dentro de un Estado haya funciones distintas a la legislativa, ejecutiva y judicial, que pueden ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales, debido a la necesidad de perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de sus funciones, mismas que son ejecutadas por los órganos constitucionales autónomos.

Por lo dicho, enunciaremos algunas de las definiciones más comunes de este concepto en la doctrina existente, lo anterior, para estar en posibilidad de comprender satisfactoriamente la naturaleza jurídica de dicha figura.

En principio, en la doctrina internacional, encontramos que GARCÍA ROCA, en lo general, define a dichos órganos como “aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes

de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder... son órganos de defensa constitucional y la democracia...¹⁴⁸»

Generalmente, los organismos constitucionales autónomos, son órganos técnicos de control que no deben orientarse por intereses de partidos políticos o de circunstancias políticas determinadas, requiriendo para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los ya mencionados partidos políticos, y de todo tipo de grupos o factores de poder.

Asimismo, se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que de manera fundamental e inmediata, se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que

¹⁴⁸ Roca, Francisco Javier García, El conflicto entre órganos constitucionales, Tecnos, 1987.

ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente¹⁴⁹.

Finalmente, puede concluirse que dentro del sistema jurídico mexicano, los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que les está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no están incluidos en ni uno solo de los poderes u órganos tradicionales del Estado, saliéndose del sistema tripartita plasmado tanto en nuestros artículos 49 como 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa en los párrafos que anteceden, en la doctrina existen algunos textos en los que se define el concepto de la figura jurídica materia de nuestra exposición, sin embargo en la actualidad no existe una definición constitucional o legal que permita su identificación de manera inequívoca. Sin embargo, podemos mencionar que a la fecha, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en dos tesis jurisprudenciales, cuáles son las notas

¹⁴⁹Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, División de poderes y régimen presidencial en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006

distintivas y características de los órganos constitucionales autónomos, mismas que serán expuestas y analizadas en el punto siguiente del presente ensayo¹⁵⁰.

Como se ha podido apreciar en la presente exposición, es viable sostener que los órganos constitucionales autónomos están a la par de los Poderes de la Unión porque, al igual que éstos, han sido creados por el Constituyente Permanente para desarrollar una función primaria que le ha sido encomendada de manera preferente, esto los convierte en órganos originarios del Estado Mexicano¹⁵¹.

Acerca de la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos, podemos afirmar que debido a la función sui generis que desempeñan dentro del sistema político mexicano es difícil establecerla, sin embargo, consideramos que éstos son personas de Derecho público que forman parte del Estado Mexicano y debe atenderse a la naturaleza de su función para determinar exactamente su naturaleza jurídica. Así las cosas, podemos calificarlos como entes a los que las Constitución atribuye un conjunto de competencias a través de los cuales el Estado ejerce su poder, independientemente de las tres funciones tradicionales. Es una entidad atípica que aunque forma parte del Estado y no se encuentra sujeta a los controles propios de la administración pública¹⁵².

¹⁵⁰ Hernández, María del Pilar, Autonomía de los órganos electorales, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia Número 1 Enero-Junio Año 2003

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Fernández Ruiz, Jorge, Los organismos públicos constitucionalmente autónomos en Olivos Campos, José René (coord.), La administración del Estado contemporáneo, México, Porrúa, 2009.

Por lo anterior, si entendemos a los organismos constitucionales autónomos, como aquellos que existen independientemente a los tres poderes establecidos, esto es organismos dotados de autonomía plena, tanto presupuestalmente como decisivamente y sin sometimiento alguno a otro órgano estatal, consideramos primordial referirnos en este apartado en primer término al concepto de autonomía, en lo general, como la independencia de acción de los órganos del Estado.

Respecto de lo que corresponde a las características de estos órganos, podemos decir que la mayoría de los autores mexicanos siguen las ideas del maestro GARCÍA PELAYO, quién considera que las notas esenciales de éstos son¹⁵³: 1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales; 2. La esencialidad, ya que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado, son necesarios para el Estado constitucional de derecho, es decir, se vuelven necesarios e indefectibles pues si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto; 3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones, es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate; 4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación,

¹⁵³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, División de poderes y régimen presidencial en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006

debido a que se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, sin embargo, ello no significa que no sean controlables o revisables por otro poder; y, 5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Conjuntamente con los criterios aportados por GARCÍA PELAYO, JAIME CÁRDENAS GRACIA¹⁵⁴ considera que se podrían adicionar los siguientes: 1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgársele; 2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con las garantías o estatuto personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción; 3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político; 4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo; 5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales

¹⁵⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos; 6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano; 7. Intangibilidad. Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario¹⁵⁵.

Adicionalmente, debemos apuntar que en años recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en dos tesis jurisprudenciales¹⁵⁶ los criterios que deben ser observados para identificar a un organismo como plenamente autónomo a diferencia de una gran cantidad de órganos que gozan de autonomía técnica, funcional o financiera pero que no pueden ser catalogados en esa categoría. Para nuestro Tribunal, las características de los órganos constitucionalmente autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De lo expuesto, puede observarse con nitidez cómo en el texto de la Ley Suprema y en su interpretación ha permeado y se ha consolidado la noción de

¹⁵⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

¹⁵⁶ Al respecto, ver las siguientes tesis de jurisprudencia: a) número 12/2008 cuyo rubro es “órganos constitucionales autónomos. sus características” y b) 20/2007 cuyo rubro es “órganos constitucionales autónomos. notas distintivas y características”.

los órganos autónomos como órganos dotados de potencia constitucional suficiente para ser considerados como órganos análogos a los Poderes de la Unión.

Diferencias entre el órgano constitucional autónomo, el organismo público descentralizado de la Administración Pública y el organismo descentralizado del Estado.

En este punto, y teniendo estructurado un panorama doctrinal, estimamos pertinente distinguir a los órganos constitucionales autónomos de las figuras jurídicas que por sus características similares le son más próximas, nos referimos al organismo público descentralizado de la Administración Pública y el organismo descentralizado del Estado. Al respecto vale la pena mencionar que, debido a su similitud mas no identidad, algunos autores tales como el maestro Rafael I. Martínez Morales identifican a los órganos constitucionalmente autónomos en alguna de dichas categorías.

Al respecto, estimamos importante destacar que en México existen dos clases de organismos públicos descentralizados; el descentralizado del Estado, utilizado para personificar a las universidades autónomas y el organismo público descentralizado de la administración pública, empleado para la realización de diversas actividades disímbolas encomendadas a ésta.

En lo referente a los organismos descentralizados del Estado, debe enfatizarse que la creación de dichos organismos pretende la descentralización del Estado, no de la administración pública, lo que significa que sus atribuciones

no se desprenden de las asignadas al Ejecutivo, sino que se desgajan de las atribuciones genéricas del Estado, por ello este tipo de organismos no queda subordinado a los poderes federales en una relación de jerarquía o tutela, sino que guarda una relación de coordinación y de colaboración. Como características de estos organismos señalaremos las siguientes: a) es una creación de la ley, b) tiene personalidad jurídica propia, c) cuenta con patrimonio propio, d) no se adscribe al ámbito de ninguno de los poderes del Estado, e) su objeto consiste en la prestación de una parte del servicio público de educación, e) está dotado de una amplia autonomía prevista en el artículo 3° constitucional¹⁵⁷.

Por otra parte, los organismos públicos descentralizados de la administración pública, están creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio, en el cual se otorga, mediante un procedimiento específico, personalidad jurídica y patrimonio propios a ciertos entes, confiriéndoles, además, autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para encargarles actividades técnico-administrativas específicas que originalmente consistieron en la prestación de un servicio público. Éstos están caracterizados con los siguientes elementos: a) son creados mediante una ley o decreto, b) cuentan con personalidad jurídica propia, c) cuentan con patrimonio propio, d) tienen un estatuto y regulación propios, e) realizan una actividad técnica, f) son tutelados y vigilados por parte de la administración central y g) su personal se incluye en el universo de servidores públicos¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge, Los organismos públicos constitucionalmente autónomos en Olivos Campos, José René (coord.), La administración del Estado contemporáneo, México, Porrúa, 2009.

¹⁵⁸ Vid. Nava Negrete, Alfonso, voz "autonomía administrativa" en Diccionario jurídico mexicano, t. A-Ch, 8ª. Ed., México, Editorial Porrúa/ UNAM, 1995, pp. 236-237

Como resultado de lo brevemente expuesto en líneas anteriores, nos permitiremos hacer una distinción entre las tres figuras jurídicas mencionadas en el presente punto. En relación a las diferencias entre el órgano constitucional autónomo y el organismo descentralizado del Estado, pese a que en ambos casos se trata de instituciones públicas dotadas de una amplia autonomía, se advierten grandes diferencias entre uno y otro, lo que permite conceptuarlos como categorías distintas que evitan su confusión.

3.2 SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. Como se apuntó antes, la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, las cuales postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial¹⁵⁹.

En los sistemas constitucionales contemporáneos existen un sinnúmero de órganos que no pueden encasillarse dentro de los tres poderes tradicionales.

Las razones por las que surgen estos órganos son varias: especialización técnico-administrativa, necesidad de enfrentar los efectos

¹⁵⁹ Vid. Carbonell, Miguel. Diccionario de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa, 2002. p. 433.

perniciosos de la partidocracia, necesidad de realizar determinadas tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en estos procesos¹⁶⁰.

Durante la última década del siglo XX, se introdujeron en el ordenamiento jurídico mexicano diversos entes jurídicos de Derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales¹⁶¹.

3.3 CONCEPTO DE AUTONOMÍA

El sentido de la palabra autonomía ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban autónomo y los romanos autonomía los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Éste es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia. No obstante, no siempre se ha empleado la palabra en su verdadera acepción¹⁶².

¹⁶⁰ Vid. Sansores Betancourt, Juan Carlos. “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, en Revista de la Facultad de Derecho. No. 239 (2003), pp. 181 y 182.

¹⁶¹ Vid. Moreno Ramírez, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. México: Porrúa, 2005, p. XIV.

¹⁶² Vid. Charny, Hugo. Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina: Driskill, 1986. t. I, p. 961.

La autonomía es el Estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política; condición de la persona que no depende de nadie en algunos conceptos.

La autonomía es la ausencia de subordinación administrativa reflejada en la falta de poderes jerárquicos administrativos que presenta un determinado ente frente a cualquier otro ente, poder u órgano y que lo llevan a autodeterminarse en cumplimiento de los fines que tiene encomendados¹⁶³.

3.4 CONCEPTO DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La noción de órgano constitucional autónomo que prevalece en la mayor parte de la doctrina es la que los considera como aquellos entes a los cuales está confiada una actividad directa e inmediata del Estado, quien, dentro de los límites del derecho objetivo, los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, ni tampoco a un determinado órgano estatal; gozan de una completa independencia, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí¹⁶⁴.

¹⁶³ Vid. Valdez Hueso, Josué Cirino. Tesis profesional para obtener el título de abogado. La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional. México, 2000. p. 116.

¹⁶⁴ Vid. Trujillo Rincón, María Antonia. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. España: publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografía número 25, pp. 41 y 42.

3.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

En este punto los doctrinarios siguen a Manuel García Pelayo y, por ende, entre ellos existe consenso en que las características primordiales de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

1. Son creados directamente por la Constitución:

Sobre este aspecto, Ileana Moreno Ramírez sostiene que la mera mención de un ente en la Constitución, no resulta suficiente para considerarlo como un órgano autónomo, pues hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia en el Código Político u órganos cuyas funciones son detalladas por éste, sin gozar de plena autonomía¹⁶⁵.

2. Son fundamentales en la vida del Estado:

No se debe perder de vista que el factor primordial de la existencia de un órgano autónomo es su carácter fundamental para el funcionamiento del Estado. Esto es, ser un órgano excepcional y esencial, si no lo es, carece del carácter de órgano autónomo. Esto es así, pues un órgano que no es

¹⁶⁵ Vid. Moreno Ramírez, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. México: Porrúa, 2005, p. XIV.

fundamental puede ser incorporado a la estructura orgánica de alguna de las ramas del gobierno ya establecidas¹⁶⁶.

3. Intervienen o participan en las decisiones políticas del Estado.

Esa participación puede ser a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales¹⁶⁷.

4. No forman parte de la estructura orgánica de ninguno de los poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial).

5. Tampoco se encuentran subordinados a dichos poderes, sino que, por el contrario, tienen una paridad de rango con ellos y con los demás órganos del Estado.

Por tanto, se puede afirmar que su autonomía se determina por el tipo de relación que tienen con las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, así como con los demás órganos autónomos. No quiere esto decir que los órganos autónomos estén libres de control alguno, pues dependiendo de su naturaleza y facultades, están sujetos a un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Ibid. pp. 9-10.

¹⁶⁷ Ibid. p. 12.

¹⁶⁸ Ibid.

Los órganos constitucionales autónomos, con dicha característica de esencialidad, por lo general cuentan con la capacidad de emitir actos definitivos en el ámbito de sus competencias, que no pueden ser modificados por ninguna otra autoridad del Estado, a excepción, por supuesto, de la revisión judicial¹⁶⁹.

Jaime F. Cárdenas Gracia¹⁷⁰ sostiene que la teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos y afirma que, además de los criterios señalados por García Pelayo, se podrían adicionar a dichos órganos las siguientes características:

a) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera, ya que todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por una ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que establezca claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

b) Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso y tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de jueces y magistrados del Poder Judicial (selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera).

¹⁶⁹ Ibid. p. 13.

¹⁷⁰ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime F. Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. pp. 250-252.

c) A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

d) Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad; sin embargo, es importante que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales semejantes a los que gozan los miembros del Poder Judicial.

e) Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que dichos órganos tengan entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en cuanto a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.

f) Sus actos y decisiones podrán ser conocidas por cualquier ciudadano y cualquiera deberá tener acceso a la información que generen, incluyendo los propios órganos del Estado.

g) Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más exigente que el proceso de reforma constitucional ordinario.

h) Su funcionamiento interno debe estar apegado al Estado de derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”, reconoce como características de los órganos constitucionales las expuestas por la doctrina, pues en dicha jurisprudencia se sostiene que, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con

autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad¹⁷¹.

3.6 ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

De la lectura de los respectivos artículos de la Constitución Federal, se advierte que las atribuciones de los órganos constitucionales autónomos consisten, sustancialmente, en lo siguiente:

- Del sistema nacional de información estadística y geográfica: regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genere y proveer a su observancia (artículo 26, apartado B).
- Tribunales agrarios: impartir justicia agraria (artículo 27).
- Banco central: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortalecer la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, acuñar moneda y emitir billetes, regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros (artículo 28).
- Instituto Federal Electoral: organizar las elecciones federales (artículo 41, fracción III).
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: conocer de las quejas formuladas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa

¹⁷¹ Jurisprudencia P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871, de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”, registro: 170,238.

provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano (artículo 102, apartado B).

Estudiado la teoría de los órganos autónomos en general, ahora es necesario estudiar los órganos constitucionales autónomos en México.

3.7 ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

En México, a partir de 1980, la Constitución señala a cinco entidades como "autónomas":

1. Las universidades a las que la ley otorgue tal carácter, en el artículo 3º, fr VII (reforma publicada en el D.O.F. el 9 de junio de 1980).
2. El Banco de México, en el artículo 28, párrafo 6 (reforma publicada en el D.O.F. el 20 de agosto de 1993).
3. El Instituto Federal Electoral, en el artículo 41, fr. III (reforma publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996).
4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el artículo 102 "B" (reforma publicada en el D.O.F. el 13 de septiembre de 1999).
5. Los Tribunales Agrarios, en el artículo 27, fr. XIX (reforma publicada en el D.O.F. el 6 de enero de 1992).

Si bien es cierto que se emplea el calificativo de autónomo para cada uno de estas entidades, y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza

jurídica¹⁷², la cuestión fundamental para distinguir súper tenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órganos del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades. Este rasgo permite encontrar un referente común aun en medio de "definiciones distintas y naturaleza jurídica diversa", como apunta Porfirio Muñoz Ledo¹⁷³.

3.8 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A partir de la convulsa década de los sesenta en cuanto a movimientos sociales, poco a poco se volvió una necesidad imperiosa que el Estado contara con un órgano que respondiera directamente a las exigencias de la ciudadanía en materia de derechos humanos.

Durante las décadas siguientes, se registraron importantes avances al respecto. A nivel federal, con la finalidad de defender los derechos de los individuos,

¹⁷² En el caso de la CNDH, aún y cuando sus resoluciones ya eran autónomas antes de las reformas a las que he aludido, no se desprendía la autonomía para ese órgano, que había sido considerado como un organismo descentralizado, según lo previsto en el artículo 2º. De la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el D.O.F. el 29 de junio de 1992, y que hasta el momento no se ha modificado, en virtud de las reformas constitucionales de septiembre de 1999.

¹⁷³ Vid. Muñoz Ledo Porfirio, Op Cit. Supra nota 8, p. 301.

surgió en 1975 la Procuraduría Federal del Consumidor. A nivel local, en el estado de Nuevo León, se creó en 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos¹⁷⁴. Más tarde, en 1985, se instauró la Defensoría de los Derechos Universitarios, que dependía de la UNAM¹⁷⁵.

En 1990, se creó la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. En aquel momento, el presidente de la Comisión era nombrado por el Poder Ejecutivo federal y asistido por un consejo integrado por miembros de la sociedad civil¹⁷⁶.

Tiempo después, en 1992, se reformó el artículo 102 constitucional y se agregó el apartado B, en el cual -hasta la fecha- se regulan la CNDH y los órganos equivalentes a nivel local¹⁷⁷. Es así como se creó el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Fue hasta 1999 cuando el referido apartado se reformó para elevar a la CNDH a la posición institucional de órgano constitucional

¹⁷⁴ Por instrucciones del entonces Gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla Martínez.

¹⁷⁵ Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/17>. Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2011.

¹⁷⁶ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1990.

¹⁷⁷ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

autónomo. Se decidió, además, que la selección del Consejo Consultivo y del Presidente de la Comisión corresponde al voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores¹⁷⁸.

Las circunstancias políticas y sociales en las que la CNDH fue creada ocasionaron cuestionamientos intensos y opiniones divergentes en relación con los motivos de su creación. Mientras que algunos creían que había sido instituida por una auténtica necesidad de defensa de los derechos humanos, otros sostenían que era porque el gobierno necesitaba legitimarse después de las controvertidas elecciones de 1988, y algunos otros consideraban que lo que en realidad se buscaba era elevar la imagen internacional que México tenía¹⁷⁹.

Independientemente de las motivaciones, el impacto que tuvo la instauración de la CNDH fue trascendental, pues permitió la defensa de los derechos humanos en un entorno delicado y caracterizado por violaciones cometidas por los poderes públicos. Precisamente por esta función de mediar entre los individuos y el Estado,

¹⁷⁸ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 1999.

¹⁷⁹ Cfr. Martínez Bullé Goyri, Víctor M, “La reforma del artículo 102, apartado ‘B’, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 282 y 283.

era indispensable que la actuación de la CNDH fuera totalmente independiente de los poderes tradicionales.

El *ombudsman* se convirtió en el defensor de los particulares frente a la autoridad gubernamental. Esta labor, indudablemente, sólo puede ejercerse de manera correcta si la CNDH no está jerárquicamente subordinada a algún otro órgano o poder público.

La figura del ombudsman nació con la Constitución de 1809 en Suecia como mecanismo de supervisión ágil y sin burocratismos para conocer las irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos y para supervisar la aplicación de leyes por la administración pública.

Este ombudsman clásico, como lo llama FIX-ZAMUDIO¹⁸⁰ era designado por el Parlamento para supervisar la actividad administrativa de los poderes Ejecutivo y Judicial por medio de la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones. Aunque no contaba con facultades específicas para atender violaciones a los

¹⁸⁰ Vid. Héctor Fix-Zamudio, Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, México, cndh, 2001, p. 160.

derechos humanos, comúnmente las atendía y se pronunciaba sobre las normas correspondientes.

Esta figura se extendió y adecuó a las realidades de Finlandia, Dinamarca Noruega, entre otros países europeos. Durante ese proceso, el ombudsman perdió en algunas ocasiones la facultad de analizar quejas por faltas administrativas del Poder Judicial¹⁸¹.

Por la extensión de esta institución y de sus principios –independencia, imparcialidad, confidencialidad y la emisión de recomendaciones– se ha adoptado el término ombudsman para referirse genéricamente a cualquiera de las instituciones nacionales de derechos humanos.

La Constitución española de 1978 estableció la llamada Defensoría del Pueblo, un órgano similar al ombudsman, pero que además de supervisar la legalidad de los actos de gobierno tenía como mandato la protección de los derechos

¹⁸¹ Para mayor información sobre el origen y evolución del ombudsman, véase Donald C. Rowat, *El ombudsman: el defensor del ciudadano*, trad. de L. Suárez, México, fce, 1973, y Linda C. Reif, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, verano de 2000

fundamentales¹⁸². En realidad, las instituciones de derechos humanos surgieron como las conocemos hoy en día con esta nueva institución. Aunque, en general, las instituciones protectoras de los derechos humanos a las que hemos hecho referencia pueden investigar violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones en la materia, es posible distinguir entre comisiones de derechos humanos de las defensorías del pueblo. Las primeras se establecen para proteger los derechos humanos y sólo colateralmente verifican las violaciones administrativas, mientras que las segundas enfocan su labor a ambas cuestiones.

Además, han surgido instituciones especializadas en determinados derechos humanos o grupos, por ejemplo, las dedicadas a los derechos de las y los niños o a la discriminación, entre otros. Estas instituciones pueden ser presididas por una o varias personas, designadas por el Poder Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos. Algunas tienen facultades para recibir quejas y otras funcionan más por medio de la cooperación; algunas pueden investigar violaciones a cualquier

¹⁸² “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título [De las garantías de las libertades y derechos fundamentales], a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales.” Constitución Española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978, sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978, artículo 54.

derecho humano, mientras que otras sólo por abusos a los derechos civiles y políticos. Las distintas modalidades que pueden adquirir los organismos de derechos humanos responden a las necesidades y realidades de cada contexto político y social.

A pesar de estas diferencias, en 1993 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó los llamados Principios de París, donde se establecen las condiciones de creación de las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las principales facultades con que deben contar para lograr un funcionamiento eficaz¹⁸³.

De manera genérica, se suele utilizar el término instituciones nacionales de derechos humanos para referirse a los organismos como las comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y ombudsman, cuya finalidad principal es promover y proteger los derechos humanos al interior de los Estados.

En México, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena la creación de “organismos de protección de derechos humanos”, que se identifican como organismos públicos de protección de derechos humanos para distinguirlos de las organizaciones de la

¹⁸³ ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, aprobados por la Asamblea General en su Resolución a/res/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

sociedad civil que también asumen el objetivo de proteger y promover los derechos humanos.

Más allá de la denominación nacional de las instituciones de derechos humanos, ellas comparten una visión amplia respecto del acceso a la justicia que están llamadas a proteger. Las instituciones nacionales de derechos humanos, incluidos los Organismos, actúan ex, ante y post facto. Por un lado, recomiendan los cambios necesarios para evitar futuras violaciones o su continuación y, por otro, investigan y promueven la sanción y reparación de los abusos ya ocurridos. Además, coadyuvan con los organismos internacionales en la supervisión del cumplimiento e internalización de tratados internacionales sobre derechos humanos¹⁸⁴.

Además, estas instituciones han sido llamadas a asumir un importante papel en el sostenimiento y consolidación democráticos. John M. Ackerman ubica a los ombudsmen en la categoría de organismos pro rendición de cuentas independientes (opi), en tanto que se les han delegado tareas medulares del orden democrático liberal, pues tienen como fundamento para su creación el fortalecimiento de la rendición de cuentas (tanto vertical como horizontal)¹⁸⁵. En consecuencia, no sólo se encargan de la protección y promoción de los

¹⁸⁴ A partir de la creación del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en 2006, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen la posibilidad de actuar formalmente ante él, pues están facultadas para participar en las sesiones y proporcionar información relevante para la evaluación del país del que proceden.

¹⁸⁵ Véase John M. Ackerman, "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006, p. 293.

derechos humanos, sino también de vigilar el desempeño democrático de las autoridades.

Por otro lado, en México, Mediante reformas al artículo 102 "B" de la Constitución, del 28 de enero de 1992, se eleva a rango constitucional la función protectora de los derechos humanos, a través de un organismo federal, y los correspondientes en las entidades federativas. El status constitucional de estas figuras no implicó su autonomía¹⁸⁶ sino hasta finales de 1999, y su vida jurídica ha sido un tanto accidentada, desde que la entidad federal se concibió inicialmente, y mediante decreto presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, su previsión en la norma fundamental introdujo ya un mecanismo no jurisdiccional de tutela a los derechos fundamentales de las personas y de control de la Constitución, amén de atender una demanda social urgente ante las graves violaciones de derechos humanos, especialmente por parte de las instancias de procuración de justicia.

¹⁸⁶ La Constitución señala expresamente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con "autonomía", y no indica lo propio respecto a los organismos de las entidades federativas, previstos de igual forma en el texto constitucional. Sin embargo, y como hace notar el Doctor Jorge Carpizo "dicha autonomía debió haberse extendido sin duda alguna a todos los organismos protectores de derechos humanos. La Constitución sólo se refiere en este aspecto a la CNDH. Empero, ello se debe a un error de redacción porque la intención fue otra, lo que se prueba con los tres párrafos citados del respectivo dictamen y en los cuales es clarísimo que esa autonomía se les está garantizando a todos los ombudsman protectores de los derechos humanos en México" Carpizo... Op. Cit. Supra nota 8, p. 35.

El día 13 de septiembre de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación sendas reformas a la Constitución que sitúan a estas entidades en el rango de los órganos constitucionales autónomos, y que dejan atrás el alcance de la autonomía previsto únicamente para las recomendaciones, así como el estatuto de "organismo descentralizado" que hasta la fecha le otorga la Ley de la Comisión de Derechos Humanos en su artículo segundo. No obstante este avance fundamental, el tema de la autonomía no fue el asunto toral de la discusión en torno a las reformas por parte de partidos políticos, legisladores, especialistas y organizaciones no gubernamentales; las cuestiones relevantes fueron las relativas a conservar o no la incompetencia de los organismos en asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales, así como el punto, ampliamente debatido, sobre la designación del presidente de la CNDH.

La autonomía de estos organismos, implica desde luego, el cumplimiento puntual de su encomienda, que como señala el mismo artículo 102 "B", es "la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano". Con esta afirmación, estamos finalmente frente a una postura coherente con un Estado social de derecho, que reconoce por una parte, derechos inherentes a la persona humana, derivados de su propia dignidad, y por otra, un universo más amplio que el que establece su norma positiva interna, y que da cauce también a los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Antonio López y Miguel Sarre apuntan que la autonomía implica "promover, defender y difundir los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano, con sujeción al derecho nacional e internacional de los derechos humanos sin recibir instrucciones de ningún órgano del Estado" López... Op. Cit Supra nota 23, p. 8. Sobre el tema de la relevancia que adquieren los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos en el orden jurídico mexicano, al ampliar la esfera de derechos del gobernado, Vid. Entre otros: Becerra Manuel "Tratados internacionales. Se ubican

El texto constitucional asienta que la CNDH cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, rasgo este último que, insisto, me parece importantísimo para los órganos; la Constitución lo establece de manera expresa, únicamente para el caso de la CNDH. Implica la inserción del presupuesto, elaborado por la propia Comisión, en el proyecto que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sin que sufra ulteriores modificaciones por parte de éste.

Las reformas que le otorgan plena autonomía, en general, y especialmente en el ejercicio de formular recomendaciones públicas no vinculatorias, ante la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación, han mantenido la incompetencia del órgano para conocer de quejas referentes a la materia electoral, laboral y jurisdiccional, aunque con respecto a la segunda se sigue cuestionando la posibilidad de intervención en los actos de naturaleza administrativa, que pudiesen ser violatorios de derechos humanos, y que no se

jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98)", Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional, México, UNAM, no. 3, julio - diciembre del 2000, p.175; Carbonell Miguel... Op. Cit. Supra nota 28, p. 16; Moreno Carmen, "Reflexiones en torno a la situación actual de México en los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos", en Fix- Zamudio Hector Coord., México y las declaraciones de derechos humanos, México, IIJ-UNAM y CIDH, 1999 pp. 69 ss.; Ortiz Loretta, "Jerarquía entre leyes federales y tratados", Propuestas de reformas constitucionales, Tomo II, Colección Foro de la Barra Mexicana, México, Themis, 2000, pp. 1039 ss.

refieren directamente a la controversia obrero - patronal, subiudice en las respectivas juntas de conciliación y arbitraje¹⁸⁸.

Por lo que corresponde al Presidente de la CNDH, precisamente a partir de la reforma de 1999, se introduce expresamente en la Constitución el mecanismo para su elección, así como de aprobación de sus actos, mediante un informe anual rendido ante el Congreso de la Unión. Toda vez que este punto no se contemplaba anteriormente en el texto constitucional, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aún señala en su artículo décimo que el nombramiento del Presidente de la CNDH será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Afortunadamente, los rasgos de autonomía se van acentuando y actualmente esta designación, que implica un perfil de probada calidad moral, preparación e independencia, corre por cuenta exclusiva de la Cámara de Senadores, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, aunque se ha dejado a la ley secundaria que habrá de expedirse, el procedimiento para integrar las propuestas correspondientes. Por otra parte, y en relación con la misma designación, todavía hay voces que consideran que es necesario reforzar la elección del titular de la CNDH, dándole participación también a la Cámara de Diputados, al menos en la propuesta de candidatos, lo

¹⁸⁸ Vid. Entre otros: López... Op. Cit Supra nota 23, p. 15; Martínez Bulle Goyri Víctor, "La reforma del artículo 102, apartado 'B' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional, México, IIJ - UNAM, Número 1, julio - diciembre 1999, p. 289.

que redundaría en un soporte mayor a quien detenta un cargo de la responsabilidad del Ombudsman¹⁸⁹.

3.9 TRIBUNALES AGRARIOS

La mayoría de los especialistas que abordan el tema de los órganos constitucionales autónomos en México, ubican de inmediato y sin lugar a dudas las tres primeras entidades a las que he aludido: IFE, CNDH y Banxico. Sin embargo, la Constitución otorga el mismo rango de autonomía a los tribunales agrarios, órganos estatales con carácter jurisdiccional¹⁹⁰.

El artículo 27, fr. XIX de la Constitución, a partir de las reformas salinistas en materia agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, prevé la instauración de "tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción" para "la administración de justicia agraria". No hay pues, distinción fundamental, ni matices importantes que los pudiesen situar en un espectro diferente al de las otras entidades autónomas del Estado. La razón primordial de su autonomía y lo hacen saber tanto la iniciativa presidencial, como los dictámenes correspondientes de ambas cámaras, es que efectivamente, se imparta justicia pronta y expedita en una materia tan delicada como la agraria, especialmente en los asuntos de tenencia de la tierra en ejidos y comunidades; específicamente, se trató con las reformas de substituir el anterior

¹⁸⁹Vid. López... Op. Cit. p. 9.

¹⁹⁰ Entre las excepciones, Miguel Carbonell, quien los considera entre los órganos autónomos incorporados al texto constitucional. Vid. Carbonell... Op. Cit. Supra nota 8, p. 63.

procedimiento mixto administrativo - judicial, por un sistema de administración de justicia ad hoc.

La posibilidad de que los campesinos encuentren mecanismos de impartición de justicia sencillos, asequibles, sin complicaciones, es el eje rector de la estrategia de estos organismos autónomos.

El dictamen de la Cámara de Diputados es claro al respecto:

"... Los tribunales agrarios que deberán ser autónomos y de plena jurisdicción para impartir una justicia pronta, expedita, de una manera sencilla y cercana a los propios interesados, eliminarán demoras y arbitrariedades, propiciando el establecimiento de una nueva relación entre los hombres del campo y las autoridades competentes..."¹⁹¹.

No obstante, por otra parte creo que subsiste un exceso de cuidado, un resabio de paternalismo demagógico hacia los campesinos, que limita la autonomía propia del órgano. Me recuerda aquella fracción IV, del artículo tercero constitucional, vigente hasta antes de las reformas en materia religiosa de 1992, que expresamente prohibía a las corporaciones religiosas o sociedades vinculadas con algún credo intervenir en la educación "primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos".

En este sentido, me parece que son los menos autónomos de los órganos. Esto debido, por un lado a la excesiva presencia del Ejecutivo en su

¹⁹¹ Citado en: Nazar Sevilla Marcos, "Los tribunales agrarios como parte del Poder Judicial de la Federación", Propuestas de reformas constitucionales, Tomo I, Colección Foro de la Barra Mexicana, México, Themis, 2000, p. 277.

organización interna, que los ha hecho aparecer como tribunales administrativos; por otra parte, la materia agraria en general ha recibido poca atención por parte de los juristas en los últimos años, y esto ha provocado un descuido en la elaboración de planteamientos puntuales y pertinentes. Finalmente, la falta de interés por parte de una sociedad eminentemente urbana, inmersa y activa en otro tipo de problemática, que no ha hecho valer su presencia y propuestas, a distinción de lo que ha sucedido por ejemplo en el tema electoral o en torno a los derechos humanos. Las reivindicaciones sociales, ya lo mencioné anteriormente, han servido en buena medida como detonante en la aparición de los organismos autónomos del Estado.

Ante esta situación, los tribunales agrarios han sido espacio también para acomodos políticos, sin que se manifieste a cabalidad la independencia del Poder Ejecutivo, aunque los magistrados sean designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República.

En tal virtud, me parece importante rescatar las propuestas que apuntan a la incorporación de estos tribunales al Poder Judicial de la Federación, precisamente en aras del cuidado y la profesionalización la materia, amén de contribuir a la mayor imparcialidad en la atención de los asuntos que representan los intereses de ejidatarios y comuneros. El mayor argumento a favor de los beneficios que reportaría vincular la jurisdicción agraria con el Poder Judicial, es precisamente la trayectoria ejemplar de este último. A este respecto, Marcos Nazar Sevilla, hace notar:

"... durante los últimos años el Poder Judicial de la Federación ha vivido una serie de cambios que sin menoscabo de su prestigio le fortalecieron en lo interno y externo. El Consejo de la Judicatura Federal y la incorporación del

Tribunal Electoral Federal a la Justicia Federal demuestra que es posible modificar cuestiones fundamentales en la estructura, funcionamiento y competencia de los órganos jurisdiccionales en beneficio de la colectividad. Los principios de imparcialidad y legalidad alcanzados por el Poder Judicial de la Federación deben servir para reforzar la justicia agraria y de esta manera al integrarse los Tribunales Agrarios a la Justicia de la Unión culminar un esfuerzo de seguridad jurídica en el campo"¹⁹².

3.10 LAS UNIVERSIDADES

En cuanto a la administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, etcétera, tenemos a las universidades.

A partir de 1920, el constituyente permanente se ha preocupado por reconocer la autonomía de las universidades con el propósito de garantizar el servicio de la educación, para que se preserve al margen de intereses particulares de grupos políticos.

¹⁹² Ibídem, p. 305.

En los años veinte las universidades públicas ya buscaban elaborar sus estatutos, establecer la forma de organizarse y autogobernarse¹⁹³, seleccionar a sus catedráticos y empleados, gozar de personalidad jurídica para adquirir bienes y administrarlos, así como contar con un patrimonio propio.

En los años setenta, en varios países de América se consolidó la concepción de que la autonomía es necesaria para el desarrollo de la función educativa. Sin embargo, por cuestiones de carácter ideológico, la autonomía se entendió erróneamente, como todavía sucede en la actualidad, porque se le asimiló con conceptos relativos a soberanía, inviolabilidad, incluso extraterritorialidad¹⁹⁴. Al respecto, Héctor Fix-Zamudio critica que la autonomía sea entendida como “una forma específica de soberanía” y que se considere a la universidad como un Estado dentro de otro Estado, donde los estudiantes gozan de inviolabilidad. Para este autor, “la Universidad no es soberana... La Universidad es un organismo descentralizado y autónomo del Estado”, postura con la que coincidimos¹⁹⁵.

En 1929 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional y en ella se consagró la autonomía de la universidad; sin embargo, ésta fue acotada, porque en el Consejo Universitario figuraba un delegado de la Secretaría de Educación Pública. Así, el Ejecutivo estaba facultado para designar profesores extraordinarios y conferenciantes con cargo a su pre

¹⁹³ Vid. Véase García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, pp. 13- 114.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 31.

¹⁹⁵ Citado por García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, p. 36, cit., nota 14.

supuesto. Asimismo, estaba facultado para interponer su veto a los reglamentos de la ley universitaria, entre otras cuestiones.

Posteriormente, en 1933 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México. En ésta se estableció que la universidad es una corporación dotada de plena capacidad jurídica que se organizaría libremente dentro de los lineamientos señalados por la ley, que además contaría con el patrimonio que se detallaba en dicha ley y que el gobierno federal le entregaría la suma de hasta diez millones de pesos, aunque, una vez cubierta esta cantidad, la Universidad no recibiría más ayuda económica del gobierno¹⁹⁶.

Más adelante, en 1944, se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que entró en vigor en 1945. Para Alfonso Caso, uno de los principios fundamentales de esta ley es el que define a la universidad como una corporación dotada de plena capacidad jurídica cuyo fin es impartir la educación superior y organizar la investigación científica. En consecuencia, forma parte de la administración pública descentralizada, creada para realizar fines concretos y técnicos. El maestro Caso consideraba que el derecho a la libertad de cátedra y de investigación debía quedar consagrado junto con el principio de autonomía. Conforme a estas premisas, se pretendió que la universidad permaneciera ajena a las cuestiones políticas, sin menoscabo de los derechos de los universitarios para participar en asuntos públicos en su calidad de ciudadanos.

¹⁹⁶ Vid. Hurtado Márquez, E. (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944*, pp. 9-11, 19-21, 23, 29, 38, 39, 66, 72, 75, 76 y 80, cit., nota 18.

Durante esta época se consideró como un factor muy importante el hecho de que la Universidad contara con un cuerpo colegiado, cuyas decisiones se tomarían en beneficio de la institución. Este cuerpo colegiado, es decir, la Junta de Gobierno, se integra por personas que se han distinguido en el ejercicio de su profesión o que tienen una obra realizada de primer orden, o bien que tienen emolumentos o bienes que les permiten una absoluta independencia de criterio. Dicha junta tiene entre sus principales atribuciones el nombramiento del rector y la aprobación de los nombramientos de directores de las facultades y escuelas. Asimismo, carece de facultades para rechazar reglamentos, planes de estudios, métodos de trabajo, pruebas de aprovechamiento, reconocimiento y revalidación de grados y estudios, etcétera. Por otro lado, el Consejo Universitario es la autoridad legislativa y técnica, aunque no toma decisiones de carácter administrativo como en el caso de la Junta de Gobierno.

Por otra parte, y conforme a la Ley Orgánica, el Estado tiene la obligación de suministrar recursos para el sostenimiento de la universidad¹⁹⁷.

Brito Rosado, durante esos años apuntó que la autonomía de la Universidad consiste en que ésta pueda dictar sus normas y que se organice, considerándose como una forma de descentralización.

En la actualidad la autonomía de las universidades abarca la elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno. Además, se considera la autonomía estatutaria o de gobierno, la autonomía académica

¹⁹⁷ Ibidem, pp. 86, 87, 88, 91, 93-100.

o de planes de estudio, la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, la capacidad de seleccionar y promover al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que deben regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado.

En este sentido, Joan Oliver Araujo considera que sólo en una universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre. La autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra¹⁹⁸.

A este respecto, en otros países las universidades se rigen por una ley y tienen la facultad de elaborar sus estatutos y normas de funcionamiento interno, pero su aprobación depende de un órgano del gobierno¹⁹⁹. La ley faculta a las universidades para elaborar sus reglamentos autónomos, mismos que se confeccionan en función de la autodeterminación de cada universidad. Cuando la autonomía se otorga desde la Constitución, el espíritu del constituyente permanente es preservar la libertad de cátedra, de investigación y de estudio, así como la autonomía de las universidades.

¹⁹⁸ Vid. Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político* (Madrid), núm. 33 (1991), pp. 80 - 86.

¹⁹⁹ Vid. Borja López-Jurado, *La autonomía de las universidades...*, pp. 21-25, 32-40, 59, 70-75, 102, 106, 110, 123, 124 y 135, cit., nota 16.

En España, por ejemplo, la elaboración de los estatutos de las universidades corresponde al Claustro Universitario y luego se presentan al gobierno para su aprobación, en la cual opera la afirmativa ficta a los tres meses. Una vez aprobados los estatutos entran en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado o en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente. El control que ejerce el gobierno es de legalidad, pero no un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria.

De acuerdo con una sentencia del Tribunal Constitucional Español, existe un contenido esencial de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para garantizar la libertad académica: la elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno; la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes; la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios; la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación; la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; expedición de títulos y diplomas y el establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, entre otros.

En México, desde hace algunos años se ha manifestado la idea de reformar la Ley Orgánica de la UNAM, así como pugnar porque el Instituto Politécnico Nacional sea un organismo público descentralizado que goce de

autonomía²⁰⁰. Se ha buscado darle personalidad jurídica a este último, para que pueda gobernarse²⁰¹ por sí mismo y para que maneje su presupuesto. En este momento se encuentra ya en el proceso de transición.

Para ambos supuestos, sería conveniente revisar el catálogo a fondo que hemos realizado (véase supra, apartado IV), para ver cuáles serían las posibles modificaciones y lograr mayor autonomía en estas instituciones, ya que la autonomía se presenta con diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros²⁰².

El órgano constitucional autónomo: nos referimos al Instituto Federal Electoral lo trataremos en un capítulo específico por tratarse del tema de investigación. De esta forma podremos profundizar más en este tema.

3.11 EL BANCO DE MÉXICO

Otros de los organismos autónomos constitucionales es el Banco de México. Su regulación constitucional forma parte de los contenidos del artículo

²⁰⁰ Vid. Sandoval López, Gustavo, La autonomía del Instituto Politécnico Nacional..., pp. 5-7, 14, 16, 35 y 36, cit., nota 38.

²⁰¹ Se ha tratado de establecer que se gobierne a través de un consejo designado por los directores de las escuelas que lo integran y los órganos ejecutivos directivos, técnicos y administrativos.

²⁰² Vid. Lavilla Rubira, J. L., "Autonomía", pp. 675-681, cit., nota 21.

28, concebido originalmente como la garantía de libre concurrencia; además, y especialmente a partir de las reformas de 1983, parte integrante del capítulo económico de la Constitución, que prevé la responsabilidad del Estado como ente rector en los procesos de planeación y conducción de la vida económica nacional.

Las reformas que otorgan autonomía al banco central, datan del 20 de agosto de 1993, mediante la incorporación de dos párrafos al artículo citado; fue el culmen de un proyecto de largo plazo que implicó la transferencia de atribuciones del Ejecutivo federal a esta entidad, anteriormente organismo descentralizado, y cuyo objeto principal es -refiere el precepto constitucional en su párrafo sexto- "procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado".

La autonomía prevista en la Constitución se otorga en términos de "ejercicio de funciones" y "administración", con lo que se acentúa su competencia técnica en una actividad primordial para la viabilidad económica de la Nación, como es la estabilidad de precios, y que debe mantenerse ajena a consignas políticas y a una excesiva injerencia del Poder Ejecutivo. La descripción de la naturaleza jurídica de la entidad no precisa en ningún momento su carácter como "órgano constitucional autónomo" como ocurre en todos los casos de "autonomía" previstos en la Constitución. Por su parte, la Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28, y publicada el 23 de diciembre de 1993, señala en su artículo primero que el banco central es una persona de "derecho público con carácter autónomo".

Con relación a los titulares, el artículo 28 establece de manera general, que serán "personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso". Concretamente, se requiere la mayoría simple de los senadores presentes, en una tarea que tendría que involucrar al Congreso de la Unión, y en virtud de la materia propia del Banco de México, me atrevería a decir que también a las legislaturas de los estados. De cualquier forma, no son mayorías calificadas de los representantes del Poder Legislativo, como es lo conveniente para la ratificación de los titulares de las entidades que nos ocupan.

La ley reglamentaria contempla un ejercicio de funciones directivas colegiado, a través de una junta de gobierno compuesta por cinco miembros, los que "son personas de reconocida competencia en materia monetaria y financiera, y de absoluta solvencia moral"²⁰³. Los nombramientos de los miembros de la Junta son escalonados, a fin de dar mayor solidez a la institución y evitar presiones políticas. En este sentido, y de forma similar a lo que ocurre con los demás organismos de esta naturaleza, la influencia excesiva de las cuestiones políticas pueden fácilmente vulnerar la imparcialidad con que el organismo debe conducirse, y en este caso concreto, el argumento a favor de la independencia de sus titulares "descansa en el enfoque de que sujetar a Banxico a una presión política mayor se traduce en un sesgo inflacionario en la política monetaria."²⁰⁴

²⁰³ Ramírez Solano Ernesto, Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos de países en desarrollo, México, Pearson Educación, 2001, p. 208.

²⁰⁴ Ramírez Solano Ernesto, Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos de países en desarrollo.... Op., Cit., p.41.

A La cabeza de la Junta, se encuentra el Gobernador del Banco de México, quien es el ejecutor de los acuerdos tomados por aquella, y tiene a su cargo la administración general de la institución. Es designado por el Presidente de la República, y dura en su encargo seis años. A este respecto, y a pesar de los rasgos de autonomía obtenidos con la reforma de 1993, todavía se señala como signo de dependencia del Poder Ejecutivo precisamente el hecho de este nombramiento directo, además de que la Comisión de Cambios, que establece los criterios en materia cambiara, está conformada por la mitad de sus miembros (tres de seis), por el Secretario y subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, siendo presidida por el primero de ellos, lo que se considera, en cierta forma, como un rasgo de sujeción del Banco a los lineamientos de una secretaría de Estado.²⁰⁵

²⁰⁵ Carbonell Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México; tercera edición, México, Porrúa, 2000, p. 63.

CAPÍTULO IV

ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

4.1 INTRODUCCIÓN

A partir de su fundación, el Instituto Federal Electoral ha sido objeto de múltiples cuestionamientos sobre la autonomía de sus decisiones. Nosotros consideramos que el IFE no ha logrado consolidar su Institucionalización; ya su “Autonomía” en cuanto a su estructura, funcionamiento y configuración de sus funcionarios ha sido socavada constantemente por los tres poderes constituidos como ya analizaremos más adelante.

A pesar de que el instituto contaba con buena imagen pública, los ataques recientemente recibidos nuevamente han mermado la confianza que los ciudadanos tenían en el instituto. Es por esto que una revisión minuciosa sobre su funcionamiento interno se hace necesaria. El presente texto, extracto de la tesis de maestría “El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral (1990-2010)”, presenta un análisis de las votaciones del máximo órgano de dirección del instituto en el que se encuentran evidencias tanto de autonomía como de parcialidad o partidismo en algunos de los temas discutidos en su seno.

4.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Antes de adentrarnos, netamente, al estudio del IFE vamos a revisar la legislación para que la investigación y las precisiones que se detalle vayan de acuerdo a los cuerpos jurídicos de los Estados Unidos Mexicanos:

En el Artículo 104 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se contempla lo siguiente:

*“1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”.*²⁰⁶

Ahora bien, dentro de los parámetros de la ley, se afirma que el Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión²⁰⁷.

Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobada en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que experimentó su más reciente proceso de reforma a

²⁰⁶ Vid. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁷ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994. En M. México, 1995, p. 48

finales de 2007. En la integración del IFE participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Aquí vemos el primer antecedente donde, no obstante, la autonomía del IFE, el poder legislativo de la unión opera integrándose al IFE, formando de esta manera una relación de interdependencia con uno de los poderes de la unión²⁰⁸.

Por mandato constitucional, el ejercicio de las funciones que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El IFE está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene un carácter permanente. Su sede central se ubica en el Distrito Federal y para ejercer sus atribuciones se organiza y funciona bajo un esquema desconcentrado en todo el territorio nacional.

Desde la creación del IFE, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa su integración, atributos y funciones. En este sentido, merecen una mención especial las reformas aprobadas en 1996 y 2007. La primera porque reforzó el nivel de independencia y autonomía del Instituto al desligar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su integración y funcionamiento y reservar el voto dentro de todos sus órganos de dirección al conjunto de integrantes que no tienen vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal. La segunda porque fortaleció y amplió significativamente el rango de sus atribuciones, sobre todo en materia de

²⁰⁸ Vid. Molina, J. y Hernández J. La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica y sus factores. El efecto de los organismos electorales: el sistema de partidos y las actitudes políticas. Cuadernos del Cendes, 41, México, 1999, p. 180

control y fiscalización del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, así como de administración de los tiempos que le corresponden al Estado en la radio y la televisión para operar un nuevo esquema de propaganda electoral²⁰⁹.

Para garantizar un desempeño profesional y especializado en el cumplimiento de sus responsabilidades, el Instituto cuenta, por mandato legal, con un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personal calificado para prestar el servicio electoral, especialmente en sus áreas sustantivas, es decir, las directamente encargadas de la preparación y organización de las elecciones. A este sistema se le denomina servicio profesional electoral²¹⁰.

4.3 FINES FUNDAMENTALES DEL IFE

De manera expresa y precisa, la legislación electoral dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral se orienten al logro de ocho fines fundamentales²¹¹:

²⁰⁹ Vid. Molina, J. y Hernández J. La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica..., op., cit., p. 62

²¹⁰ Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos en México, 1994. México: UAM., p. 67.

²¹¹ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:..., op., cit., p. 54

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en la radio y la televisión destinado a los objetivos propios de los organismos electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos políticos.

4.4 PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL IFE

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus principales atribuciones se pueden mencionar las siguientes²¹²:

- Revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral.

²¹² Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:..., op., cit., p. 93

- Integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores y expedir la credencial para votar con fotografía que es indispensable para ejercer el derecho al voto.
- Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus derechos y prerrogativas.
- Fijar límites a gastos de campaña.
- Fiscalizar el origen, manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña.
- Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- Diseñar, producir y distribuir la documentación y materiales electorales.
- Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Regular la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión.
- Computar los resultados electorales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.
- Conocer y sancionar las faltas e infracciones electorales tipificadas en la ley.
- Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

4.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA

- En la conformación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:
- Directivos: se integran en forma colegiada bajo la figura de consejos.
- Técnico-ejecutivos: se organizan predominantemente por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de juntas ejecutivas.
- Vigilancia: se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones.

- Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

4.6 ÓRGANOS DIRECTIVOS

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral²¹³.

Estos órganos, a los que se denomina consejos, se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros, sin filiación partidista ni vínculos con los poderes estatales.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y los órganos desconcentrados de la misma naturaleza son los 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa) y los 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral uninominal). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejos locales y distritales se instalan y sesionan únicamente durante los periodos electorales²¹⁴.

²¹³ Vid. Molina, J. y Hernández J. La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica..., op., cit., p. 80 y ss.

²¹⁴ Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos..., op., cit., p. 101

4.6.1 CONSEJO GENERAL

El Consejo General se integra por nueve miembros con derecho a voz y voto y por un número variante de miembros con voz pero sin voto (actualmente son 17).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son el consejero presidente y ocho consejeros electorales, todos son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Sin embargo, mientras el consejero presidente es elegido para un periodo de seis años y puede ser reelegido en una sola ocasión (el actual consejero presidente, Leonardo Valdés, inició su encargo en enero de 2008), los ocho consejeros electorales son elegidos de manera escalonada para servir un periodo de nueve años pero no pueden ser reelegidos²¹⁵.

Entre los requisitos que deben satisfacer el consejero presidente y los ocho consejeros electorales para garantizar tanto su independencia e imparcialidad como su idoneidad en el desempeño del cargo se encuentran: no haber sido registrado como candidato a algún cargo de elección popular ni haber desempeñado algún cargo directivo a nivel nacional o estatal en un partido político durante los cuatro años anteriores a su designación; tener más de 30 años y poseer al día de su designación título profesional de nivel

²¹⁵ Vid. Estévez, F., Magar E. y Rosas G. Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27. México, 2008, p. 60.

licenciatura con antigüedad de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia que le permitan el desempeño de sus funciones, entre otros²¹⁶.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

Los representantes de los partidos políticos nacionales y, en su caso durante los periodos electorales, de las coaliciones, en razón de uno por cada partido o coalición registrada. Actualmente son ocho los partidos políticos registrados y, consecuentemente, con representación en el Consejo General del IFE.

Los consejeros del poder legislativo: cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar un consejero por igual. Actualmente son ocho también los consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General, ya que los ocho partidos políticos registrados cuentan con representación parlamentaria.

El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente y funge como secretario del Consejo²¹⁷.

²¹⁶ Vid. Malo, V. y Pastor J., Autonomía e imparcialidad en el consejo general del Instituto Federal Electoral, 1994-1995, Tesis inédita de Licenciatura, ITAM, México D.F. 1996, p. 63

²¹⁷ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:...,op., cit., p. 108

En suma, el Consejo General se integra actualmente por un total de 26 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 17 con voz pero sin voto²¹⁸.

Durante los periodos no electorales, el Consejo General se debe reunir en sesión ordinaria una vez cada tres meses. Durante periodos electorales, que inician en octubre del año previo a una elección y concluyen dos meses después de la elección, las sesiones ordinarias del Consejo General se deben celebrar por lo menos una vez al mes. El Consejo General también puede celebrar sesiones extraordinarias y especiales. Como regla general, las decisiones se toman por mayoría simple de votos²¹⁹.

El Consejo General está facultado para integrar las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Además, la ley dispone el funcionamiento permanente de seis comisiones:

- Capacitación electoral y educación cívica;
- Organización electoral;
- Prerrogativas y partidos políticos;
- Servicio profesional electoral;
- Registro federal de electores; y
- Quejas y denuncias.

²¹⁸ Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos..., op., cit., p. 76

²¹⁹ Vid. Malo, V. y Pastor J., Autonomía e imparcialidad en el consejo general del Instituto Federal..., op., cit., pp. 45-89.

En ocasión de cada proceso electoral federal, la propia ley determina que se fusionen las comisiones de capacitación electoral y educación cívica y la de organización electoral para conformar una de capacitación y organización electoral.

En todo caso, las comisiones se pueden integrar por un máximo de tres consejeros electorales, uno de los cuales debe presidirlas de manera rotativa por un año y, con excepción de la del servicio profesional electoral, pueden participar en sus trabajos y deliberaciones, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos nacionales.

4.6.2 CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES

Los órganos desconcentrados de dirección son los 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa) y los 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral uninominal). Como ya se ha indicado, a diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejos locales y distritales se instalan y sesionan únicamente durante los periodos electorales²²⁰.

En su integración concurren siete miembros con voz y voto y un número variable de miembros con voz pero sin voto (cuyo número varía de acuerdo con los partidos registrados para contender en cada elección y que actualmente son ocho).

²²⁰ Vid. Molina, J. y Hernández J. La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica..., op., cit., p.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

1. Un consejero presidente, designado por el Consejo General, quien funge a su vez y en todo tiempo como titular del órgano técnico-ejecutivo local o distrital, según corresponda.
2. Seis consejeros electorales, que en el caso de los consejos locales son designados por mayoría absoluta del Consejo General y, en el caso de los consejos distritales, por mayoría absoluta del consejo local.
3. Los integrantes con voz pero sin voto son:
4. Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido registrado.
5. Los vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica del órgano técnico-ejecutivo correspondiente.
6. El vocal secretario del órgano técnico-ejecutivo correspondiente, quien funge como secretario del Consejo.
7. En estos niveles, no existe representación de consejeros del poder legislativo.

4.7 ÓRGANOS TÉCNICO-EJECUTIVOS

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional y permanente²²¹.

²²¹ Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos..., op., cit., p. 92 y ss.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el consejero presidente del Instituto y se integra por el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, que constituyen las áreas ejecutivas sustantivas de la institución.

También forman parte de la Junta General Ejecutiva, aunque sin voto, los titulares de las otras unidades técnicas centrales del Instituto: la Coordinación Nacional de Comunicación Social, la Coordinación de Asuntos Internacionales, el Centro para el Desarrollo Democrático, la Unidad de Servicios de Informática y Comunicaciones, la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación, la Dirección Jurídica y la Dirección del Secretariado²²².

Al secretario ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Es importante hacer notar que, como resultado de las reformas constitucionales y legales en la materia aprobadas por el Congreso a finales de 2007, se han agregado a la estructura orgánica del Instituto dos órganos especializados: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, como órgano técnico del Consejo General dotado de autonomía de

²²² Vid. Estévez, F., Magar E. y Rosas G. *Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic ...*, op., cit., p. 112 y ss.

gestión, y la Contraloría General, encargada de fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto, dotada de autonomía técnica y de gestión, las cuales también tienen representación y participan en los trabajos de la Junta General Ejecutiva. A su vez, la estructura desconcentrada de los órganos técnico-ejecutivos comprende 32 juntas locales ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 juntas distritales ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine²²³.

Todas las juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992²²⁴.

Tanto las juntas locales como las distritales cuentan con un vocal ejecutivo que las preside, un vocal secretario y vocales de las áreas de Organización Electoral, Registro Federal de Electores y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

4.8 ÓRGANOS DE VIGILANCIA

²²³ Vid. Malo, V. y Pastor J., Autonomía e imparcialidad en el consejo general del Instituto Federal..., op., cit., p. 107.

²²⁴ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:..., op., cit., p. 108

Los órganos de vigilancia son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de comisiones de vigilancia²²⁵.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE existe una comisión local de vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una comisión distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

4.9 AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

4.9.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, México ha avanzado en el desarrollo de sus instituciones democráticas²²⁶.

²²⁵ Vid. Molina, J. y Hernández J. La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica..., op., cit., pp. 43-80

²²⁶ Vid. Estévez, F., Magar E. y Rosas G. Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic, op., cit., p. 90-110.

El proceso mexicano de cambio de un régimen autoritario de partido hegemónico a uno democrático pluripartidista ha durado varias décadas. A diferencia de lo que ha sucedido en otros países, en México el cambio no ha sido rápido y violento, sino que se ha basado en reformas legales. Destacan, en este aspecto, la ley de acceso a la información, la ley de derechos indígenas (con sus respectivas de ciencias) y, sobre todo, las leyes electorales. Estas últimas incluyen la creación de una agencia burocrática autónoma encargada de organizar los comicios, el Instituto Federal Electoral (IFE)²²⁷.

La causa principal del establecimiento del IFE fue el presunto fraude electoral de 1988, conocido como la “caída del sistema”. Después de las controvertidas elecciones de aquel año, el régimen hegemónico de partido de Estado requería urgentemente una manera de legitimarse en el poder. Paralelamente, los partidos de oposición demandaban desde años atrás una apertura del sistema de partidos así como una mayor equidad en la contienda electoral. Finalmente se articulan las demandas de la oposición con la necesidad de legitimación del régimen en las reformas de 1989-90 que dan origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y al Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, el IFE que surgió tras esta reforma aún contaba con una amplia injerencia del gobierno en la organización de las elecciones (se mantenía al Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General y se incluyeron a seis Consejeros Magistrados nominados por el Presidente de la República). Esto hacía pensar que las decisiones de este órgano colegiado, con

²²⁷ Vid. Malo, V. y Pastor J., Autonomía e imparcialidad en el consejo general del Instituto Federal..., op., cit., p. 90.

una mayoría leal al Partido Revolucionario Institucional (PRI), no eran imparciales²²⁸.

En este contexto, la holgada victoria priísta en las elecciones intermedias de 1992 generó la percepción de que el PRI había ganado demasiado, por lo que la sociedad y diversos partidos de oposición aumentaron sus presiones en pos de la salida del gobierno de la organización electoral²²⁹.

No obstante, la estructura de dirección del instituto electoral no cambió sino hasta el irrupción armado del EZLN en 1994. A pocos días del alzamiento indígena en Chiapas, comenzaron las negociaciones para aprobar una nueva reforma electoral. Más aún, el mismo día del atentado contra el candidato priísta Luis Donaldo Colosio, la reforma electoral fue votada en la Cámara de Diputados. La reforma contenía el principio de independencia dentro de los preceptos rectores del IFE, incluyendo a seis Consejeros Ciudadanos, miembros distinguidos de la sociedad, electos por los partidos y ya no por el presidente. La inclusión de los consejeros ciudadanos otorgó al máximo órgano de dirección el contrapeso necesario a la influencia del gobierno. Sin duda, éste fue el eje de la reforma, pues bajo la ley de 1990 la nominación de los Consejeros Magistrados la hacía el presidente de la República²³⁰.

El consejo ciudadano del IFE organizó apresuradamente el proceso electoral de 1994, el cual resultó mucho más confiable que el de seis años

²²⁸ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:..., op., cit., p. 89

²²⁹ Vid. Estévez, F., Magar E. y Rosas G. Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic ..., op., cit., p. 88.

²³⁰ Vid. Becerra Chávez, P. J El sistema electoral mexicano:..., op., cit., p. 89

atrás. A pesar del tenso ambiente político, no hubo mayor problema dentro de la organización electoral salvo las inequidades en la contienda en materia de financiamiento y acceso a medios de información que salieron a relucir. Incluso Ernesto Zedillo, como presidente electo, reconoció que su elección se había llevado en un contexto de desigualdad entre competidores. Por ello, el nuevo gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso impulsaron una nueva reforma político-electoral que se aprobó en 1996 y que, entre otros cambios, transformó la integración del máximo órgano de dirección del instituto, el Consejo General (CGIFE). En esta reforma, se sustituyó la dirección del Consejo General, secretario de Gobernación– por un Consejero Presidente, propuesto por los partidos, y se amplió el número de consejeros, ahora Consejeros Electorales, de seis a ocho²³¹.

El IFE organizó con éxito el proceso electoral de 1997, comicios en los que tampoco hubieron problemas graves y cuyos resultados, en los que el Partido Revolucionario Institucional por primera vez en la historia perdió la mayoría simple en la Cámara de Diputados, fueron dados a conocer de manera transparente y expedita a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares. Más adelante, en el año 2000, el instituto también garantizó certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad en los resultados que presentó al término de la jornada electoral de aquel 2 de julio y castigó ostentosamente a quienes incurrieron en irregularidades durante dichos comicios. De esta manera, el IFE se convirtió en la institución pública civil mejor

²³¹ Vid. Merino, M. Divisiones públicas, consensos internos. Enfoque, Suplemento de Reforma, 25 de abril. Gaceta de Ciencia Política, México, 1999, p. 99.

calificada y, con ello, minimizó las opiniones de parcialidad que hasta entonces de él se tenían²³².

Por un lado, hay quienes plantean que la reforma de 1996 convirtió al IFE en un organismo autónomo al eliminar al secretario de Gobernación de la dirección del Consejo General, al suprimir el voto de los consejeros partidistas y al ampliar el número de consejeros no partidistas de seis a nueve. Sin embargo, los Consejeros Electorales son nominados por los partidos representados en el Congreso y electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados; este proceso de nominación y selección de “miembros distinguidos de la sociedad” ha hecho que algunos políticos y líderes de opinión manifiesten su descontento en cuanto al desempeño de los Consejeros Electorales. Éstos argumentan que sigue existiendo una dinámica partidista y parcial en el IFE y que éste pasó a ser una identidad autónoma con respecto al gobierno pero atada a los partidos²³³.

A pesar de la confianza ganada por este relativamente nuevo organismo, el proceso de selección de los consejeros electorales del año 2003, el PRD fue excluido de dicho proceso, y el manejo de los problemas que surgieron en la contienda electoral del año 2006 terminó con la confianza en el instituto. Nuevamente surgieron dudas sobre su desempeño autónomo, transparente e imparcial. Es por esto que un estudio minucioso sobre su funcionamiento es necesario. A continuación se presenta un análisis del comportamiento del

²³² Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos en México..., op., cit., p. 72.

²³³ Vid. Merino, M. Divisiones públicas, consensos internos. Enfoque..., op., cit., p. 70

Instituto Federal Electoral a través de las votaciones de acuerdos y resoluciones en su Consejo General.

Aunque México ha avanzado mucho en el desarrollo de sus instituciones democráticas, mucho se ha hablado en años recientes acerca de la injerencia de distintas fuerzas sobre la autonomía que ha alcanzado la institución que representa y que encabeza la vanguardia democrática nacional, es decir, el Instituto Federal Electoral (IFE), también llamado “la cuna de la Democracia”²³⁴.

En los últimos años hemos visto cómo la credibilidad en el Instituto Federal Electoral ha disminuido drásticamente tras una serie de ataques públicos que provienen de una multiplicidad de frentes. De esta forma, la institución civil que más confianza había generado en la población, hasta cierto punto, se ha convertido en presa de la sospecha ciudadana. Es por esto que un estudio y análisis detallado sobre el funcionamiento y la forma en cómo se toman las decisiones en el IFE se hace importante: ¿ha alcanzado nuestro instituto electoral la ansiada autonomía?²³⁵.

Para responder a esta pregunta vale la pena tomar una perspectiva más amplia que la periodística sobre el desempeño de este organismo público autónomo y analizar la forma en la que ha tomado cada una de sus decisiones, es decir, la forma en la que ha votado su Consejo General, el máximo órgano

²³⁴ Vid. Larrosa y L. Valdés (Eds.), Elecciones y partidos políticos en México., op., cit., p. 60.

²³⁵ Vid. Omar E. Alejandro Galaz. El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México (1990-2010) pgs. 49

de dirección del Instituto. Como es sabido, el Consejo General del IFE es un cuerpo colegiado formado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales nominados por los partidos políticos tras una consulta a la sociedad y votados por mayoría calificada en la Cámara de Diputados para estar en el cargo por un periodo de tiempo determinado. Debido al arduo proceso de nominación y selección de los Consejeros Electorales²³⁶, se cree que los partidos políticos buscan a candidatos que los representen dentro del Consejo General del IFE, ya que en éste se toman decisiones, acuerdos y resoluciones, por mayoría simple (mínimo, cinco votos contra cuatro), en su caso, que los afectan directamente.

Así, en este texto se analizan las votaciones recabas y codificadas tras la lectura de las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General del IFE para conocer si han Estado guiadas en su mayoría ya sea por la autonomía o bien por el partidismo. Las votaciones son expresiones registradas de las preferencias de los actores que toman una decisión. Cada votación individual indica la posición de cada consejero (a favor o en contra) frente a un acuerdo o resolución determinado. El agregado de estas votaciones brinda finalmente la decisión colectiva sobre una política pública²³⁷.

El análisis de la suma de votos individuales nos indica si la decisión fue tomada de manera unánime o dividida. Es posible indagar qué hay detrás de una u otra manera de tomar una decisión colectiva: para el caso del CGIFE, la

²³⁶ Vid. Sabine George, H., Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, 3° edición, México, 1994.p. 89

²³⁷ Vid. Rousseau Jean Jaques, El Contrato Social, Espasa-Calpe, México, 1990. p.74

unanimidad, que representa dos terceras partes de las votaciones registradas, bien puede ser interpretada como la sustracción de intereses partidarios en pugna; en cambio, la votación dividida, que es una tercera parte de las votaciones del consejo, refleja un cierto grado de partidismo en el que los intereses de unos prevalecen sobre los de otros. Sin embargo, existen dos tipos de unanimidades: aquellas en las que nadie hace uso de la palabra antes de la votación; este tipo de votaciones representan acuerdos sobre el cotidiano funcionamiento burocrático del IFE o sobre el transcurso de la sesión, muchas de ellas son la aprobación del orden del día, recesos en la sesión o la dispensa de lectura de los documentos que se circulan antes de cada sesión, por lo que se puede pensar que hay una aplicación irrestricta de la ley que ningún actor dentro del consejo se atreve a cuestionar, ni siquiera a comentar. Este tipo de votaciones representan el reconocimiento tácito de las funciones autónomas que realiza el Consejo General:

“El Instituto Federal Electoral por supuesto que debe mantener abierto el diálogo con todas las partes que participan en el Proceso Electoral Federal. Pero [...] el Instituto Federal Electoral no puede someter a la consideración de sus actores las decisiones que en términos estrictos de aplicación de la ley debe tomar este órgano colegiado”.

Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita, sesión extraordinaria 13/02/2009²³⁸.

²³⁸ Vid. Andrade Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Harla, México, 1990. p.120.

Por otro lado, existen otras unanimidades en las que, precisamente porque sí hay discusión, según la dinámica del debate, pudieran ser vistas ya sea como decisiones colectivas de los consejeros tomadas por encima de las disputas de los partidos en pugna, o bien como acuerdos entre los partidos y los consejeros: resulta claro que no es lo mismo una votación unánime en la que consejeros y partidos están de acuerdo, a otra en donde todos están en desacuerdo, a otra en donde los partidos sostienen una posición dentro del debate y los consejeros sostienen otra, tal y como lo menciona un consejero electoral:

“Es la mesa del Consejo General, la mesa también de las diferencias. Por supuesto, no comparto la opinión de que no se pueda seguir discutiendo lo que la autoridad electoral plantea. Por supuesto que creo que las posiciones y las divergencias respecto de la aplicación de la ley son válidas, absolutamente válidas”.

Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, sesión extraordinaria 20/02/2009²³⁹.

Entonces, tenemos que dos terceras partes de las votaciones han sido de manera unánime y una tercera parte de manera dividida. Sin embargo, debido al amplio número de votaciones unánimes, como se mencionó, también podríamos dividir a este subgrupo en podría entre las votaciones unánimes en donde nadie hace la palabra y las votaciones unánimes en donde hay una discusión previa (es de notar que más de dos terceras partes de las votaciones en el CGIFE, tanto unánimes como divididas, han sido objeto de debate por

²³⁹ Vid. Sánchez Fröde Carina, Introducción a la Teoría Política, Oxford, México, 2000.p. 98.

parte de los consejeros y partidos políticos)²⁴⁰. Así se pueden categorizar a las votaciones en el IFE según su grado de polarización o consenso: 1) unánimes sin intervenciones, con el nivel mínimo de polarización; 2) unánimes con intervenciones y 3) divididas, con el grado máximo de polarización.

Las votaciones del Consejo General se clasifican más o menos equitativamente en cada una de las tres categorías para los 20 años analizados; sin embargo existen cambios importantes entre los consejos²⁴¹. Las puntas representan los años electorales, periodos en donde se toma un mayor número de decisiones. Lo primero que se nota en la gráfica es el aumento de las responsabilidades del Instituto Federal Electoral: mientras que en los primeros años del instituto su actividad básica era la logística del proceso electoral, a partir de la reforma de 1996 también tiene que dotar de presupuesto a los partidos y fiscalizarlos; ya para la reforma del 2007, además de las funciones mencionadas el instituto también debe repartir tiempos en radio y televisión y verificar que los medios de comunicación realmente transmitan las comunicaciones de los partidos conforme a las pautas previamente establecidas. Asimismo, igualmente se observa que el conflicto interno en las sesiones del Consejo General del IFE es relativamente bajo, ya que las líneas de unanimidad casi siempre están por encima de la de votaciones divididas. Sin embargo, el intervalo desde la elección del 2 de julio del 2000 hasta el final del periodo de José Woldenberg al frente del IFE se caracterizó por un mayor número de decisiones divididas²⁴².

²⁴⁰ Vid. Ackerman, John, Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Siglo XXI, México, 2007, p. 38

²⁴¹ Vid. Alcocer, Jorge, Diálogo y reforma. Un testimonio” en Elecciones diálogo y reforma, ed. Jorge

²⁴² Vid. Alcocer V., Vol. 1, Nuevo Horizonte, México, 1995, p. 40.

No obstante, la mayor parte de esos casos se trató de votaciones ocho contra uno. El consejero que casi siempre quedó fuera de la mayoría fue Jaime Cárdenas, quien por su actitud propositiva y rigorista casi siempre enfatizaba las acciones que el IFE dejaba de hacer, basándose en aquellos artículos de las leyes electorales que dejan cabos sueltos como los mencionados más arriba; por esta razón, continuamente se abstenía o votaba en contra de las decisiones mayoritarias. De hecho, de todas las votaciones ocho contra uno del periodo de Woldenberg, más de la mitad representan a los ocho consejeros contra Jaime Cárdenas; él es el consejero que más veces estuvo en minoría en dicho periodo. Asimismo, se observa un ligero aumento de votaciones divididas en el segundo semestre de 1998, periodo en el que se resolvían las irregularidades del proceso electoral de 1997²⁴³.

A partir de la entrada en 2003 del Consejo General, presidido por Luis Carlos Ugalde, las votaciones divididas siguieron por encima de las unánimes hasta la segunda mitad del 2004, es por eso que dicho cuerpo colegiado se formó la imagen de “El consejo del disenso”. Un elemento que se sumó a esta imagen fue que un buen número de las votaciones divididas representó a un bloque de consejeros frente a otro²⁴⁴.

²⁴³ Vid. Alejandro Galaz, Omar, 2008. Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General, Tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996-2007, p. 55.

²⁴⁴ Vid. Arrow, Kenneth, “The Economics of Agency” in Pratt, John y Richard Zeckhauser, (eds.), Principals and agents: the structure of business, Harvard Business School Press, Boston, MA. 1985, p. 122

Ya para el 2008 se ve un aumento en el número de los tres tipos de votación característico de años electorales, esto es reflejo de las nuevas facultades que adquirió el IFE a partir de la reforma del 2007. El consejo presidido por Leonardo Valdés Zurita ha tenido más votaciones en su primer año que los consejos previos e incluso, es de esperarse que, para el segundo año de gestión (2009), se hagan casi el mismo número de votaciones que se hicieron en todo el periodo del consejo presidido por Luis Carlos Ugalde. Es de notar que las votaciones unánimes con intervenciones han aumentado de manera considerable para el 2008. Como vemos ya desde aquellos años el IFE paulatinamente se viene comportando de manera autónoma y ya en nuestros días esta característica se ha fortalecido²⁴⁵.

Estévez, Magar y Rosas afirma que las votaciones divididas representan la influencia partidista en la toma de decisiones³. Sin embargo, existe un amplio número de votaciones unánimes (las votaciones unánimes con intervenciones, que representan una tercera parte del total) que son terreno fértil para hacer un análisis sobre los factores que influyen en el comportamiento de los consejeros electorales. Por esta razón es importante analizar el debate previo a la votación en cada una de estas decisiones tomadas: por un lado tendríamos a las votaciones en donde las opiniones de los Consejeros Electorales están unidas frente a los partidos, es decir, se encuentra en el

²⁴⁵ Vid. Becerra Chávez, Pablo Javier, 1995. "El Sistema Electoral Mexicano: Las Reformas de 1994", en Larrosa, Manuel y Leonardo Valdés (coordinadores), Elecciones y partidos políticos en México, , Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994, p. 76

mismo sentido; y por el otro tendríamos a las votaciones en las que los consejeros electorales están en sentidos distintos²⁴⁶.

De esta manera, una votación que acaba siendo unánime, pero en la que hay una discusión con intervenciones a favor y en contra se acerca más al partidismo, aunque en el debate se haya encontrado una solución que satisface a todas las partes. En cambio, una votación unánime en donde los Consejeros argumentan unidos en el mismo sentido (a favor o en contra) frente a los partidos, se acerca más a la autonomía²⁴⁷.

Es por esto que el análisis de la discusión previa a cada votación se torna fundamental, ya que nos aporta información sobre el tipo de asunto que está puesto sobre la mesa. Así, independientemente de cómo se voten (de manera unánime o dividida), tenemos que existen ciertas decisiones en las que individualmente los consejeros se subordinan a un acuerdo en común de los partidos políticos; mientras que hay otras en las que los consejeros se unen para tomar una decisión por encima de los conflictos partidistas.

Entonces, tenemos que existen dos maneras de expresar las preferencias sobre algún asunto a discusión: a través de la voz o a través del voto. El voto es la manera más fácil de registrar las preferencias de los miembros del Consejo General; a partir del año 2005 sólo hay posiciones a

²⁴⁶ Vid. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 2000. La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas, Cal y Arena, México, 2000.p. 114.

²⁴⁷ Vid. Cox, Gary y Mathew Mc Cubbins, Legislative Leviathan, University of California, 1993. p. 63

favor y en contra, antes de este año, los consejeros también podían abstenerse de votar en alguna decisión, conducta que difícilmente seguían con excepción de los presidentes del instituto (los secretarios de Gobernación) entre los años de 1990 a 1996, quienes, en cambio, rara vez votaban en alguna decisión que ahí se tomaba. Sobre las abstenciones se dijo²⁴⁸

“La verdad es que las abstenciones como tales en una sesión de consejo, lo que se ha tomado siempre es como "no voto", o sea "ni en contra ni a favor", precisamente son abstenciones, no se pueden contabilizar en uno o en otro sentido. Sí se puede dar el caso del empate y antes se resolvía precisamente con el voto de calidad del presidente. En la experiencia que hemos tenido en lo general e históricamente con los presidentes de este consejo es que, en general, no han votado en prácticamente ningún caso, salvo en situaciones especiales”.

Secretario General Agustín Ricoy Saldaña, sesión ordinaria 07/04/1995

Por su parte, el registro de las preferencias a través la voz genera ciertas dificultades. En primer lugar, los consejeros no siempre hacen uso de este derecho, es decir, se abstienen de participar en el debate de acuerdos y resoluciones puestos a discusión²⁴⁹. En segundo lugar, para conocer la posición a favor o en contra de cada miembro del CGIFE es necesario hacer una

²⁴⁸ Vid. Press, Berkeley, CA. Eisenstadt, Todd, “Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”, Latin American Politics and Society, vol. 45, núm. 1, primavera, 2003. p.142.

²⁴⁹ Vid. Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas, “Party ship in non-partisan, electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, Electoral Studies, vol. 272008.p.

cuidadosa lectura de sus intervenciones en el debate y analizar los distintos matices de estar a favor o en contra para poder codificar según sea el caso. Por ejemplo, cuando un miembro del Consejo General está a favor de un acuerdo o resolución puesto a discusión, generalmente utiliza expresiones como “aplaudimos”, “saludamos”, “apoyamos” en sus términos el proyecto de acuerdo o resolución puesto a discusión y nunca propone reformas o enmiendas al proyecto originalmente presentado.

En cambio, cuando un miembro del Consejo General está en contra de los proyectos a discusión, generalmente tiene “inquietudes”, “preocupaciones”, “reservas” o “dudas” y expone los “problemas” y “limitaciones” del proyecto en cuestión y normalmente propone “puntualizaciones”, “adiciones” o “supresiones” al mismo. Es de notar que existen muchos matices cuando se está en contra de un proyecto de acuerdo o resolución puesto a discusión: se puede estar a favor en lo general, pero en contra en lo particular; o bien se puede estar a favor de una pequeña parte del proyecto, pero en contra de la mayoría; o se puede estar totalmente en contra del proyecto puesto en la mesa de discusión²⁵⁰.

Es importante mencionar que en el Consejo General del IFE también hay intervenciones neutras de los integrantes, es decir, que son discursos a veces equilibrados a veces ambiguos que presentan tanto puntos a favor como puntos en contra del proyecto de acuerdo o resolución; sin embargo, no proponen formas de modificar al proyecto en cuestión. En esto es en donde radica la diferencia de la codificación con las intervenciones

²⁵⁰ Vid. Kiewiet, Roderick y Mathew Mc Cubbins, *The logic of delegation*, University of Chicago Press, Chicago, IL.1991.p. 210.

en contra de los proyectos en donde sí se propone una enmienda al proyecto puesto a debate. Asimismo, también son codificadas como intervenciones “neutras” aquellas que versan sobre asuntos distintos al proyecto de acuerdo o resolución que va a ser votado²⁵¹.

Con la información que nos da tanto la discusión en el Consejo General como el registro de las votaciones podemos encontrar cuáles son los asuntos en donde rige la autonomía y cuáles son aquellos en los que los intereses de los partidos influyen a la hora de tomar decisiones en el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral.

“...tenemos que de las 3,440 votaciones que ha habido en el IFE en casi 19 años, más de una tercera parte han sido unánimes y sin previa discusión. Esto nos podría indicar que el andamiaje institucional alcanzado para el IFE está diseñado para seguir determinados procedimientos burocráticos al pie de la letra, y que las decisiones que ahí se toman son de manera unánime y sin fricción²⁵².

Entonces, tomando en cuenta lo anterior, frente a estas distintas votaciones tendríamos que la autonomía del organismo colegiado se definiría como su facultad o condición de tomar decisiones sin la intervención o

²⁵¹ Vid. Lehoucq, Fabrice, “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and democratization”, *International Political Science Review*, vol. 23, no. 1. 2002. p. 117

²⁵² Vid. Londregan, John, *Legislative Institutions and Ideology in Chile’s Democratic Transition*, Cambridge University Press, Nueva York, NY. 2000, p. 81

dependencia directa o indirecta de algún otro actor. En este sentido, se mencionó que:

“Los Consejeros Electorales no recibimos línea de ningún partido ni de nadie”.

Consejero Electoral Jaime Fernando Cárdenas Gracia, sesión extraordinaria 15/01/1997

Por su parte, el partidismo se definiría como la subordinación de este órgano frente a influencias particulares a la hora de tomar decisiones. Desde otro punto de vista, en el Consejo General del IFE se escuchó lo siguiente²⁵³:

“Por lo que a mi toca, siempre he puesto a su disposición los proyectos de acuerdo, incluso en sus fases de gestación. Muchos de los acuerdos que revisamos durante el proceso electoral, por ejemplo, en materia de padrón electoral, fueron perfeccionados y modificados con el concurso de usted, en lo personal, que siempre ejerció con una gran responsabilidad y muy asiduamente su derecho a tener acceso a la oficina de este Consejero Electoral, cosa que además agradezco. El hecho de que su visita sea una de las más frecuentes a mi oficina, siempre me ha servido para perfeccionar mis tareas como Consejero Electoral. Se lo agradezco, queda siempre abierta”.

Consejero Electoral Juan Molinar Horcasitas, sesión ordinaria 09/10/1997

²⁵³ Vid. Malo, Verónica y Julio Pastor, Autonomía e Imparcialidad en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1994-1995, Tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996, p. 92

En un organismo colectivo de toma de decisiones como el CGIFE, una votación unánime con los representantes de los partidos manifestándose en contra, refleja sin duda alguna autonomía del Consejo General frente a los partidos. En cambio, una votación dividida con manifestaciones a favor y en contra tanto de los consejeros como de los representantes de los partidos políticos es una materialización del partidismo en su seno²⁵⁴.

Haciendo clara esta división, recordemos que ya no estamos hablando de votaciones unánimes frente a votaciones divididas, sino de votaciones influidas por el partidismo y por la autonomía, es como se define nuestra variable dependiente. Ahora, para conocer lo que determina la autonomía o partidismo del Consejo General del Instituto Federal Electoral se incluyen una serie de distintos factores explicativos. En primer lugar, aparecen los que tienen que ver con las características de la sesión (tipo de sesión y asuntos en la agenda a discutir); en segundo lugar vienen los relativos a los ciclos políticos de renovación de peculiaridades de los acuerdos o resoluciones a discusión (tema a discusión, relevancia en medios de comunicación y la forma en que es votado); más adelante se ubican las de dinámica del debate (intervenciones en el pleno de consejeros y representantes de partido antes de cada votación) y finalmente se hallan las referentes a los asuntos directamente vinculados a los partido²⁵⁵s.

En el primer grupo de variables independientes encontramos al tipo de sesión, los puntos en la orden del día o “agenda”, el punto del orden del día que

²⁵⁴ Vid. Merino, Mauricio, “Divisiones públicas, consensos internos”, Enfoque, Suplemento de Reforma, 25 de abril.1999, p.56

²⁵⁵ Vid. Molina, José, “Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática”, en Cuestiones Políticas, núm. 19.1997.p. 106.

esté a discusión y la duración de la sesión. Según el artículo 78 del COFIPE, el CGIFE debe sesionar por lo menos una vez cada tres meses en periodos no electorales y una vez al mes para preparar los comicios desde la primera semana de noviembre del año anterior al electoral. Sin embargo, el consejero presidente puede llamar a sesión extraordinaria cuando lo considere necesario (o a petición de la mayoría de los consejeros) para tratar algún tema en específico. Es posible que en este último tipo de sesiones, al abordar asuntos no rutinarios e imprevistos, se alcancen menos acuerdos que en las sesiones ordinarias con agendas establecidas con más planeación. Así, de las 282 reuniones del Consejo General de octubre de 1990 hasta enero del 2008, 132 han sido ordinarias; 133, extraordinarias y 17 especiales. En segundo lugar, tenemos los apartados en el orden del día de la sesión en cuestión²⁵⁶: pudiera ser que en sesiones con agenda cargada los consejeros estén influidos en mayor medida por intereses partidistas a que en dichas agendas no se tuvo un cierto control y los partidos pudieron introducir asuntos controvertidos, pero por otra parte también es posible que en sesiones cargadas haya asuntos rezagados que se aprueben sin muchas fricciones. En promedio, tanto para los 20 años de existencia del Instituto Federal electoral, las sesiones de su Consejo General tienen agendas con 21 apartados a tratar; las más cargadas en la historia del IFE han tomado lugar durante el proceso electoral del año 2000, pero la más abultada contó con 219 asuntos y tuvo lugar luego de las elecciones federales del 2003, casi al final del periodo de José Woldenberg a la cabeza del CGIFE. Una variable relacionada con esta es el punto del orden del día que se está discutiendo; generalmente los acuerdos pactados previamente se colocan al principio del orden del día, mientras que los

²⁵⁶ Vid. North, Douglas y Barry Weingast, "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in the seventeenth century England", *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4.1989.p. 116

de última hora quedan al final; por lo tanto, se espera un mayor grado de partidismo en los últimos asuntos discutidos en el Consejo General²⁵⁷.

El segundo grupo de variables está compuesto por las relativas a los ciclos políticos dentro del IFE. El primero y más corto de ellos es el de la organización trianual de los comicios; mientras que el segundo ha durado hasta siete años y se trata de la renovación de total o parcial del Consejo General. Debido a la imagen de unidad, fortaleza, autonomía e imparcialidad que el IFE ha pretendido mostrar, sobre todo en periodos electorales, es de esperarse que en años electorales, haya mayor probabilidad de alcanzar acuerdos de forma autónoma. Por otra parte, la renovación de consejeros es el primero de los mecanismos de control (recompensas alternas o party capture) que tiene el principal (los partidos en el congreso) sobre el agente (el Consejo General), por lo que se espera que mientras más cercana sea la renovación de los consejeros, éstos quieran complacer a los partidos que los nominaron y, por tanto, haya más votaciones de carácter partidista; así se intuyó en el Consejo General²⁵⁸:

“Se cuestiona el por qué el licenciado Zertuche, por qué no otros ex-Consejeros Ciudadanos, bueno, unos están ocupados como diputados de un partido político y ahí se demuestra la parcialidad de algunos consejeros. Otros

²⁵⁷ Vid. Molina, José y Janeth Hernández, “La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica y sus factores. El efecto de los organismo electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas”, Cuadernos del Cendes, núm. 41, mayo-agosto.1999.p. 95.

²⁵⁸ Vid. Miller, Gary, “The Political Evolution of Principal-Agent Models”, Annual Review of Political Science, vol. 8.2005.p. 201

están ocupados en las secretarías técnicas, en la Ley de Participación Ciudadana, en la reforma política en el Distrito Federal. Bueno, yo creo que probablemente están demasiado ocupados con su línea partidista que ya ha quedado un poco clara”.

Representante del PVEM María Cristina Moctezuma Lule, sesión ordinaria 07/04/98

Más adelante encontramos las variables que tiene que ver con las características de los acuerdos o resoluciones que se toman. Tenemos en primer lugar a los acuerdos o resoluciones modificados durante la sesión del pleno. Podría ser que un acuerdo modificado en el pleno incorpore ciertas inquietudes de los interesados para satisfacer a un mayor número de actores tal vez excluidos, por lo que su probabilidad de ser un acuerdo o resolución de carácter partidista aumenta, así se refirió un Consejero Presidente a las modificaciones de los acuerdos y resoluciones²⁵⁹:

“Antes de tomar la votación, solamente quiero decir que consta en las actas de este Consejo General, que de manera reiterada se han hecho modificaciones a los diferentes proyectos que aquí se presentan, se han hecho modificaciones al resolutivo, a los considerandos e incluso a los antecedentes, no será esta la primera vez, en caso de que se apruebe por este consejo, que luego de una discusión se pasa a modificar el texto original”.

Consejero Presidente José Woldenberg Karakowsky, sesión ordinaria (30/05/1997)

²⁵⁹ Vid. General del Instituto Federal electoral, en Meyenberg, Yolanda, El dos de julio: reflexiones posteriores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1999-2000.p. 63.

Luego tenemos a los grupos de acuerdos o resoluciones aprobados en bloque(logroll). Generalmente, en estos conjuntos de acuerdos, en teoría se suelen vincular los intereses de los distintos actores políticos (por eso se votan en bloque), por lo que se espera que estos asuntos tengan mayor probabilidad de ser de carácter partidista. Sin embargo, también puede ocurrir que este tipo de acuerdos y resoluciones en bloque sean decisiones autónomas de rutina que el instituto debe tomar, por lo que esta variable también puede ser factor de autonomía dentro del Consejo. Asimismo, están las votaciones que representan por un lado acuerdos y, por el otro, resoluciones; los primeros de carácter administrativo y los segundos de carácter judicial. Se espera que los segundos sean mucho más conflictivos que los primeros, tal y como lo afirmara un Consejero Electoral²⁶⁰:

“Bueno, este es siempre uno de los asuntos que por su propia naturaleza entraña una mayor dificultad para el Consejo General, en su relación con los partidos políticos, y es uno de los asuntos que también exigen mayor responsabilidad y cuidado”.

Consejero Electoral Juan Molinar Horcasitas, sesión ordinaria 30/01/1998

También se incluye una variable referente al impacto de los medios de comunicación para cada una de las votaciones. Para esta variable se revisaron los periódicos La Jornada y El Universal un día antes, el mismo día y un día después de cada sesión del Consejo General y se registró la página en la que aparecen encabezados de notas periodísticas referentes a votaciones tomadas en el Consejo General; es importante mencionar que en dichos encabezados

²⁶⁰ Vid. Segal, Jeffrey, “Judicial Behavior”, en Whittington, Keith, Daniel Kelemen y Gregory Caldeira, The Oxford Handbook of Law and Politics, Oxford University Press, Oxford, 2008.p. 133.

sólo se hace referencia a una o, a lo más, dos votaciones del conjunto que se toman en una sesión. Se esperaría que en este tipo de votaciones en donde hay una mayor vigilancia por parte de la opinión pública, los consejeros intentaran actuar de una manera más autónoma o al menos parecer ser autónomos²⁶¹:

“Creo que el Consejero Ciudadano no sólo debe ser imparcial, hasta donde esto es posible en una contienda política, sino debe parecerlo”.

Consejero Magistrado Manuel Barquín Álvarez, sesión ordinaria 07/01/1994

Sin embargo, también podría esperarse que debido a la naturaleza propia de los medios de comunicación, éstos buscaran y reportaran para su diario aquellas votaciones en donde hay mayor conflicto o encono: para los medios resulta más atractivo reportar conflictos que consensos.

Más adelante se encuentran los acuerdos y resoluciones que tienen que ver con los temas de prerrogativas y fiscalización que, como recién se mencionó a voz de un Consejero Electoral, sin duda son los más controversiales dentro del Consejo General del IFE²⁶². Finalmente se incluyen a todos los acuerdos que tienen que ver con la organización de los comicios; en esta variable, “organización electoral” se incluyen acuerdos y resoluciones relacionados con logística de la jornada electoral, capacitación de funcionarios de casilla, registro de candidaturas y plataformas de campaña,

²⁶¹Vid. Becerra Chávez, Pablo Javier, 1995. “El Sistema Electoral Mexicano: Las Reformas...op. cit., p. 200

²⁶²Vid. Mc Cubbins, Mathew, y Talbot Page, “A theory of congressional delegation” en Mc Cubbins, Mathew y Terry Sullivan (eds.), Congress: Structure and Policy, Cambridge University Press, Nueva York, NY. 1987, p. 39

padrón electoral y listas nominales, observadores electorales y demás asuntos que tienen que ver con la conducción del proceso electoral. En estos tres temas se espera que la probabilidad de tener votaciones de carácter partidista aumente. Al final de este grupo de variables se encuentra el impacto en medios de comunicación que cada votación tuvo: se espera que los medios quieran exponer y publicar votaciones en donde hubo encono entre partidos y consejeros, por lo que es posible que este tipo de votaciones sean de carácter partidista²⁶³.

El penúltimo grupo de variables es el relativo a las intervenciones en el pleno de Consejeros Electorales y representantes de partido. En ambos casos se espera que conforme aumenten las participaciones en el debate tanto de consejeros como de partidos representados en el Consejo General aumente la probabilidad de tener una votación partidista. Aquí nos encontramos con el segundo mecanismo de control que tienen los partidos sobre el Consejo General: la señalización. Los partidos, al tomar postura en el debate del tema a discusión, envían señales a los consejeros sobre el sentido que su votodebería tomar, lo que llevaría a votaciones partidistas. Por último, están las variables referentes a los asuntos directamente ligados con alguno de los partidos políticos. En este grupo de variables están los asuntos que promueve cada uno de los partidos (“autoría” del PAN, PRI o PRD) y los que van en contra de algún partido (o partidos) en específico. Resulta claro que es muy distinta la votación del proyecto de presupuesto anual para el IFE que la de una queja promovida por el PAN en contra del PRD por hechos que considera infracciones a la ley electoral. Por la intrínseca naturaleza partidista

²⁶³ Vid. Malo, Verónica y Julio Pastor, *Autonomía e Imparcialidad...*, op.cit.p. 90

de este tipo de asuntos se espera que la probabilidad de llegar a tener votaciones autónomas baje²⁶⁴.

Asimismo, hasta el final del análisis se incluye una variable más, Reforma1996, para diferenciar a los consejos posteriores a la reforma constitucional y legal de aquel año que fue considerada como la que dotó de autonomía total al instituto; las votaciones tienen el valor cero cuando pertenecen a la etapa de 1990 a 1996 y uno cuando tomaron lugar en el periodo de 1996 a 2010²⁶⁵.

Entonces, para ver qué factores afectan la autonomía en el Consejo General del IFE se utiliza un modelo logit dicotómico con variable dependiente Autonomía (1) contra Partidismo (0) y con las variables independientes que acabamos de explicar; la mayoría de estas variables también son dicotómicas o binarias: en general toman el valor de 1 cuando el fenómeno descrito ocurre y el valor de 0 cuando no sucede. Sólo hay cuatro variables (agenda, punto en la agenda e intervenciones de consejeros y partidos) que son de carácter numérico, es decir, toman el valor de la ocurrencia de cada fenómeno; por ejemplo, si en una votación hubo ocho intervenciones en el debate de los Consejeros Electorales, el valor que tiene esta variable en dicho renglón es de ocho²⁶⁶.

²⁶⁴ Vid. Moe, Terry, "The Neglected Side of the Story", Journal of Law Economics and Organization, vol. 6, número especial, 1990, p. 203

²⁶⁵ Vid. Malo, Verónica y Julio Pastor, Autonomía e Imparcialidad..., Op. cit. P. 108

²⁶⁶ Vid. Moe, Terry, "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy", en Williamson, Oliver (ed.), Organization Theory: From Chester

Aunque encontramos diferencias importantes cuando se analiza por separado cada uno de los periodos temporales del Consejo General, tenemos que las variables que resultan estadísticamente significativas y que tienen un impacto negativo en la autonomía del instituto son el punto en la agenda a discusión, la modificación de acuerdos y resoluciones, la votación de resoluciones frente a acuerdos el impacto en los medios de comunicación, las intervenciones en el debate de los consejeros, los temas conflictivos que se discuten en el Consejo General y los asuntos directamente ligados a los partidos políticos²⁶⁷.

Así, en primer lugar se comprueba que son los últimos puntos del orden del día los que más conflicto generan en el Consejo General; en estas votaciones los partidos ejercen una mayor presión sobre los Consejeros Electorales, quienes en ocasiones reflejan las preferencias de los partidos tanto en sus intervenciones en el debate como en su votación²⁶⁸.

De igual forma, encontramos que en los acuerdos y resoluciones modificados durante la sesión del Consejo General hay una influencia de los partidos políticos que se manifiesta en este tipo de votaciones: los Consejeros Electorales pueden construir de manera unilateral acuerdos y resoluciones, que más adelante se ven modificados durante la sesión, ya sea por otros Consejeros Electorales o por los representantes de los partidos políticos.

Barnard to the Present and Beyond, Oxford University Press, Nueva York, NY.1995, p. 180

²⁶⁷ Vid. Becerra Chávez, Pablo Javier, 1995. "El Sistema Electoral Mexicano: Las Reformas...", op., cit., p. 205

²⁶⁸ Vid. Malo, Verónica y Julio Pastor, Autonomía e Imparcialidad..., op., cit. P. 123.

Asimismo, en estos resultados se observa que son las resoluciones del Consejo General las que más influidas se ven por los partidos políticos frente a los acuerdos de carácter administrativo. Es claro que la naturaleza judicial de este tipo de votaciones, en donde a veces hay multas y sanciones de por medio, hace más difícil el desempeño autónomo de los consejeros debido a la presión que ejercen los distintos partidos políticos²⁶⁹.

Esto también se observa en las votaciones sobre temas de fiscalización y prerrogativas a los partidos, que son temas que encarnan la relación entre el instituto y los partidos políticos; como era de esperarse, en este tipo de votaciones, la influencia partidista sobre los miembros con voto del Consejo General es mayor. Por su parte el tema de organización electoral también ha generado votaciones influidas por el partidismo; sin embargo, resulta interesante la evolución de las votaciones respectivas sobre este tema a través del tiempo: de ser un tema que generaba división en el consejo durante los tres primeros periodos analizados (denotada por el signo negativo), a partir del 2008 se convierte en un tema rutinario invadido por la autonomía²⁷⁰.

Igualmente encontramos que las votaciones que tienen eco en los medios de comunicación, generalmente son las que están impregnadas por el partidismo. En este caso es importante mencionar que esto no quiere decir que la opinión pública no tiene una influencia positiva sobre el instituto que lo empujara a tomar decisiones de manera autónoma; en cambio, lo queda de manifiesto es que los medios de comunicación lejos demostrar a la opinión

²⁶⁹ Vid. Becerra Chávez, Pablo Javier, 1995. "El Sistema Electoral Mexicano: Las Reformas...op., cit., p. 97.

²⁷⁰ Vid. Rousseau Jean Jaques, El Contrato Social..., op., cit., p. 96.

pública los consensos importantes a los que llega el Consejo General, prefieren publicar los conflictos que se generan en su seno.

Por otra parte, se observa que en las votaciones donde más intervienen los Consejeros Electorales en el debate son precisamente en las que menos se ponen de acuerdo debido a la influencia y presión de los partidos políticos sobre ellos. En cambio, la variable intervenciones de los partidos no resulta significativa en el análisis global de las votaciones, pero sí en los análisis de los periodos por separado: para el periodo de 1994 a 1996 encontramos que mientras más participaban los partidos en el debate había menor probabilidad de alcanzar acuerdos autónomos. En cambio, para el periodo de 1996 a 2003 se observa que mientras más intervenían los partidos en los debates había mayor probabilidad de hacer votaciones de manera autónoma; esto sin duda es una muestra de la labor responsable que realizaron los Consejeros Electorales de esos años²⁷¹.

El mismo fenómeno se observa para el periodo de 2003 a 2008; sin embargo, en este caso debemos recordar que uno de los tres partidos grandes quedó fuera de la nominación de consejeros en la Cámara de Diputados, por lo que el signo positivo de esta variable no puede interpretarse de la misma manera que para el Consejo General presidido por José Woldenberg; para este caso también cabe la interpretación de un partido que participa en los debates, pero que más adelante sus opiniones son excluidas a la hora de votar²⁷².

²⁷¹ Vid. Sánchez Fröde Carina, Introducción a la Teoría Política., Op., cit., p. 115.

²⁷² Vid. Sabine George, H., Historia de la Teoría Política..., op., cit., p. 189

En lo que respecta a los asuntos que directamente promueven los partidos o que vanen contra de un determinado partido, encontramos que los asuntos que promovía el Partido Revolucionario Institucional durante los primeros años del instituto, generaban división entre los miembros del Consejo General. Lo mismo ocurre para el caso del Partido Acción Nacional durante la presidencia de Luis Carlos Ugalde en el Instituto Federal Electoral.

Estos resultados en general muestran una tendencia hacia el partidismo en asuntos promovidos por el partido oficial o el partido en el poder. Sin embargo, para el caso de los asuntos promovidos por el Partido de la Revolución Democrática, encontramos que, sin ser un actor hegemónico, como lo ha sido el PRI o sin haber llegado a la Presidencia de la República, su suerte ha sido parecida a los asuntos promovidos por el tricolor.

Por otra parte, las variables estadísticamente significativas que tienen signo positivo son el tipo de sesión, la agenda, la renovación (total o parcial) del Consejo General y las votaciones en bloque. Entonces, en primer lugar tenemos que en sesiones extraordinarias es en donde hay una mayor tendencia a las votaciones autónomas; una interpretación del signo positivo de esta variable pudiera ser que al ser el Consejero Presidente el facultado para llamar a este tipo de sesiones es él quien tiene control de la agenda, por lo que se reduce la posibilidad de que los partidos políticos y demás consejeros puedan introducir asuntos conflictivos que generen división.

En segundo lugar, encontramos que cuando hay agendas abultadas es cuando más autonomía se observa; así queda demostrado que cuando un orden del día es voluminoso es cuando hay muchos asuntos rezagados que se

aprueban sin mucha fricción. Lo mismo se observa en las votaciones en bloque, es decir, en las que se votan varios acuerdos o resoluciones en un solo acto: en este tipo de votaciones representan decisiones de rutina en las que se valida el acuerdo tácito de autonomía del instituto.

Con respecto al ciclo político de renovación del Consejo General encontramos que cuando faltan muchos meses para el cambio de miembros en el máximo órgano de dirección del Instituto es cuando hay una mayor tendencia hacia la autonomía del instituto; en cambio, cuando faltan pocos meses para que la Cámara de Diputados elija nuevos Consejeros Electorales es cuando tiende a haber más partidismo. Esto bien pudiera interpretarse como party capture; sin embargo, si se analiza esta variable en los distintos periodos encontramos que no en todos es significativo y que, incluso, en algunos cambia de signo. Para el caso del IFE Ciudadano encontramos que es en los últimos meses de encargo, justo antes de la reforma electoral cuando más autonomía hay. La inercia de votaciones autónomas se observa en los primeros meses del Consejo General presidido por José Woldenberg; tendencia que más adelante se rompe, luego de los procesos electorales de 2000 y 2003. Por tanto, lo que también se puede interpretar de estos datos, alejándonos un poco de las llamadas “recompensas alternas”, es el reflejo la voluntad política que se generó durante el periodo de una reforma electoral de grandes dimensiones y que propició un ambiente que difícilmente se alcanza, pero que sin duda es percibido por los actores involucrados:

“Yo apelo a todos los consejeros para que en las próximas horas mantengamos ese espíritu de dialogo y objetividad, ese ánimo constructivo y patriota que nos reclaman las circunstancias”.

Consejero Senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, sesión ordinaria 21/08/1994

La otra variable con respecto al ciclo político de la organización trianual de elecciones no resulta estadísticamente significativa para el análisis de los 19 años en su conjunto, pero sí para el periodo de 1996 a 2007: en estos dos consejos queda de manifiesto que, tal y como mencionan varios Consejeros Electorales, el instituto intentan dar una imagen de unidad y firmeza durante estos años. Así lo reconoce Luis Carlos Ugalde:

“[...] los consejeros buscábamos unanimidad en nuestras decisiones. Pensábamos que esto daba fuerza a nuestras resoluciones”²⁷³.

Finalmente, encontramos que la reforma electoral de 1996 ayudó en gran medida a la autonomía del Instituto Federal Electoral. En las votaciones previas a esta reforma hay una mayor probabilidad de tener votaciones con carácter partidista. Sin embargo, ya desde antes de la reforma electoral de 1994 se vislumbraba por el entonces partido oficial que las reformas electorales iban encaminadas a dar una mayor autonomía al órgano de administración electoral con respecto al gobierno:

“Mi partido estima que en 1990 se inició una nueva etapa en la realidad electoral y democrática de nuestro país; una etapa más adecuada a nuestras circunstancias y a nuestra cultura política; una etapa mejor que las anteriores; una etapa en la cual el diseño de un nuevo sistema electoral donde existan órganos con autonomía respecto del gobierno de la república y respecto de la predominancia partidaria; una nueva etapa donde la transparencia, la legalidad y el profesionalismo deben caracterizar la actuación de los órganos electorales”.

²⁷³ Vid. Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde, Así lo viví, p. 52.

Representante del PRI Salvador Rocha Díaz, sesión ordinaria 09/09/1993

No obstante, según estos datos dicha autonomía del gobierno no se logró sino hasta 1996, ya que si observamos esta misma variable para el periodo de 1990 a 1996 (divide a las votaciones antes y después de la reforma electoral de 1994) encontramos que aunque tiene signo negativo, denotando menor autonomía antes de 1994, desgraciadamente no resultó estadísticamente significativa. Pero no por esto no debemos reconocer la importante labor que realizaron los Consejeros Ciudadanos en el periodo de 1994 a 1996 y, sobre todo, durante el proceso electoral federal de 1994, año de lo más turbulento en términos políticos y sociales:

“La presencia en este foro de destacados representantes de la sociedad civil, caracterizados por su prestigio, objetividad y profesionalismo, han constituido una bocanada de aire fresco a las largas discusiones que hemos tenido para desarrollar, a fin de lograr el consenso y llegar a este día en condiciones de madurez y preparación suficientes”.

Consejero Senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, sesión ordinaria (21/08/1994)

Así, se reconoce que el instituto avanzó demasiado en la reforma electoral de 1994 cuando se quita el voto en el consejo a los representantes de los partidos y los Consejeros Magistrados, nominados por el Presidente de la República, salen del máximo órgano de dirección del IFE para dar paso a los Consejeros Ciudadanos; pero aún en 1994 no se reconocía la autonomía del instituto frente al gobierno:

“Hasta que no existan condiciones de auténtica autonomía del Instituto Federal

Electoral, hasta que este instituto no constituya un poder distinto de los demás poderes estatales, no se podrá iniciar la tarea de desmontar los candados y desmontar el fenómeno de la desconfianza. Está vinculado estrechamente el fenómeno de la autonomía y el establecimiento de un régimen especial de presupuesto al costo mismo del instituto. Creo que valdría la pena que los futuros consejeros, tanto representantes de los distintos poderes del congreso como los consejeros ciudadanos, se avocaran a la tarea de medir la hondura del fenómeno de la desconfianza, el costo de los famosos candados que se interponen en el flujo natural del proceso electoral y finalmente que afrontaran el reto de crear un Instituto Federal Electoral enteramente autónomo”.

Consejero Ciudadano José Agustín Ortiz Pinchetti, sesión ordinaria 25/11/1994

Tal y como se muestra en los datos mostrados, fue hasta la reforma electoral de 1996 cuando la autonomía del instituto frente al gobierno se hace válida, pero cuando la misma frente a los partidos políticos se comienza a cuestionar. De hecho, durante las sesiones posteriores a la reforma de 1996 ya no se habla sobre la autonomía del instituto como un ideal a alcanzar, sino de la imparcialidad de sus miembros como la cualidad necesaria que deben tener, aunque se reconoce que alcanzarla es por lo más difícil aunque ineludible²⁷⁴:

“No hay, por fortuna, hombres químicamente puros, independientemente de su militancia partidaria o no, independientemente de que tengan una credencial de afiliado a determinado partido político o agrupación del mismo carácter; todos los seres humanos una vez que

²⁷⁴ Vid. Sánchez Fröde Carina, Introducción a la Teoría Política..., op., cit., p. 58.

adquirimos uso de razón y sobre todo cuando adquirimos la ciudadanía tenemos preferencias, tenemos simpatías, tenemos inclinaciones personales de uno u otro tipo. Nadie está por encima del bien ni del mal. [...] no podemos pedirle a quienes están trabajando en el Instituto Federal Electoral, en cualquiera de las responsabilidades que le ha correspondido, por alguna u otra razón, que abandone sus simpatías personales, sus convicciones ideológicas, pero si podemos pedirles que hagan un esfuerzo, insistimos, de imparcialidad, que actúen sin prejuicios y que hagamos el esfuerzo todos por constituir un procedimiento que amplíe los caminos de la democracia en nuestro país”.

Representante del PPS Jesús Antonio Carlos Hernández, sesión extraordinaria 03/12/1996

Entonces estos datos muestran que contamos con un instituto que ha ido ganando autonomía e imparcialidad a través del tiempo²⁷⁵; el IFE poco a poco ha ido transitando de un diseño mucho más partidizado a uno con mayor autonomía, pero en el que aún existe una influencia importante de los partidos políticos. Así, aunque el instituto ha alcanzado una autonomía del gobierno que se ve reflejada en la administración de los procesos electorales, los partidos políticos siguen ejerciendo su influencia y presión sobre los consejeros en los temas que más les interesan o que más les afectan: el Consejo General del IFE es predominantemente autónomo –muestra de ello es también el mayor número de votaciones registradas bajo esta categoría–, aunque sigue cargando el lastre partidista que a veces mancha su imagen de independencia e imparcialidad.

²⁷⁵Vid. Rousseau Jean Jaques, *El Contrato Social...*, op. cit., p. 44

CAPÍTULO V

LA IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN DE INTERDEPENDENCIA ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS PODERES DE LA UNIÓN

5.1 INTRODUCCIÓN

El surgimiento de los órganos electorales en nuestro país, independientemente de las características particulares del órgano, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático.

A nivel federal, así como a nivel de las entidades estatales, el sistema para organizar y calificar las elecciones es el denominado doctrinalmente diárquico en virtud de que las funciones electorales se dividen en dos organismos: uno de carácter administrativo, encargado de la organización sustantiva del proceso electoral -generalmente independiente de los poderes tradicionales- (institutos electorales), y otro de carácter jurisdiccional que puede o no depender del Poder Judicial (tribunales electorales).

5.2 HACIA UNA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ELECCIONES Y LA INTERDEPENDENCIA CON LOS PODERES DE LA UNIÓN

La autonomía en el Derecho Público es un concepto polisémico situado en el campo de la distribución territorial del poder y de la distribución funcional de éste, y por ende, guarda relación con las definiciones específicas acerca de la forma jurídica y de la forma política del Estado. Así, en el campo de la distribución territorial del poder el concepto autonomía, de la mano del grado de descentralización, aparece diferenciado del concepto autarquía y designando sea la autonomía municipal o la autonomía política propia de estados compuestos como el Estado Regional o el Estado Federal.

En el campo de la distribución funcional del poder la autonomía es un concepto asociado a la independencia de órganos estatales y también a la potestad de autonormación reglamentaria que tales órganos poseen.

En este contexto la autonomía de los órganos del Estado se concreta en una especial relación de un ordenamiento jurídico en relación a otro. Por otra parte también se considera autonomía a la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos.

En la doctrina española la autonomía está ligada a la descentralización política, muy propia del "Estado Integral" de la República y del "Estado de las Autonomías" actual, no así a la autarquía. En el administrativismo español hoy se coincide en el carácter polisémico del concepto autonomía y la carencia de

un significado dogmático preciso y su necesaria conducción a la Constitución y jurisprudencia constitucional. Así el concepto autonomía es empleado por la Constitución española para referirse a las Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias y Universidades en los artículos 2, 137, y 27.10. La doctrina española, sostiene como definición común de autonomía "...una cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada y limitada) capacidad de autorregularse", quedando su configuración entregada a la Constitución y ordenamiento jurídico²⁷⁶.

Finalmente, el concepto autonomía en su dimensión funcional debe diferenciarse de la técnica de la personificación, es decir el reconocimiento legal de la personalidad jurídica y del patrimonio propio de entes públicos que integran el Estado o su Administración, personificación que no se agota en la figura de los servicios públicos descentralizados funcional y/o territorialmente.

A nuestro juicio, la autonomía constitucional de los órganos del Estado designan un haz de "propios poderes" de naturaleza constitucional, cuya fuente directa es la Constitución. Tal haz de "propios poderes" importa un conjunto de funciones y atribuciones, que entrañan entre otros poderes jurídicos una potestad de autonormación, y el ejercicio de tales "poderes" con independencia en los cuadros orgánicos del Estado. Tal potestad de autonormación es de naturaleza reglamentaria (que se expresan en actos estatales típicos, a saber: autos acordados, resoluciones, acuerdos, instrucciones generales), de jerarquía infralegal e infrareglamentaria, pero situada en un campo de competencia normativa propio.

²⁷⁶ Garrido Falla, Fernando: "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", Madrid, 1950. P. 56.

De lo descrito en la doctrina sobre autonomía, para efectos de esta investigación. En este capítulo analizaremos la autonomía que debe tener el IFE, frente a los poderes de la Unión. Partiendo de la idea que a la etimología de la palabra, la autonomía tiene que ver con la capacidad de autonormarse, es decir, de dictar sus propias normas, de establecer su propia regulación y de disponer su particular organización. Sin embargo, la autonomía difiere de la autarquía, debido a que esta capacidad de autoorganización y autorregulación tiene que canalizarse dentro de los parámetros y las limitaciones establecidas por la Constitución Política del Estado.

Si bien un organismo goza de autonomía, ella no significa que ésta se ejerza ilimitada o desmedidamente. La autonomía importa la potestad de auto organizarse (en sentido lato), con exclusión de injerencias externas que pudieran presentarse, pero siempre dentro de las pautas previstas en un ordenamiento jurídico.

Actualmente se prefiere utilizar la expresión independencia para el caso de los seres humanos individualmente considerados, y reservar la voz autonomía para ser aplicable a las instituciones u organismos. Así, por ejemplo, nos referimos a la independencia del juez y a la autonomía judicial. Esta simple aproximación teórica a la noción de autonomía permite entender mejor el origen de los denominados organismos constitucionalmente autónomos.

Desde un análisis histórico, el paso de un Estado Liberal clásico a un Estado de corte social significó entre otros aspectos, el incremento de las labores estatales. Es decir, ha habido un tránsito del Estado mínimo, con competencias muy específicas y reducidas, a un Estado al que los distintos

sectores de la sociedad reclaman mayor participación, compromiso y especialización. Para satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales, económicos o políticos, y para cumplir de un modo más eficiente con sus importantes tareas, resulta insuficiente un esquema organizativo sustentado en los tres clásicos Poderes del Estado²⁷⁷. Por ello ha sido conveniente la creación de otros organismos, técnicamente más especializados, para cumplir con las nuevas labores que se exige al aparato estatal.

Y como estos nuevos organismos deben cumplir funciones fundamentales y básicas, se hizo necesario que dichos organismos estuvieran previstos en la Constitución, con la finalidad de garantizar la necesaria autonomía en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, cuidándose que no hayan interferencias de algún poder estatal o de cualquier otra índole.

²⁷⁷ Cfr. entre otros, Hernández M. Autonomía de los órganos electorales. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. 2003; 1: 80. Para esta autora Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que pueden haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

De aquí que pueda anotarse que la autonomía, en el caso de los organismos constitucionales, tenga cuatro ámbitos de aplicación: a) autonomía política (ejercicio de las funciones sin sujeción a otra instancia u órgano), b) autonomía financiera (independencia de tipo económico, que tiene que ver con la elaboración, aprobación y ejercicio de su propio presupuesto), c) autonomía jurídica (capacidad de autodeterminarse a través de su potestad reglamentaria), y d) autonomía administrativa (capacidad de establecer propios parámetros de organización interna).

No debemos dejar de lado que los órganos autónomos entre ellos el Instituto Federal Electoral cuenta con características nítidas como las que a continuación describimos:

- Son creados directamente por la Constitución.

Sobre este aspecto, se sostiene que la mera mención de un ente en la Constitución, no resulta suficiente para considerarlo como un órgano autónomo, pues hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia en el Código Político u órganos cuyas funciones son detalladas por éste, sin gozar de plena autonomía²⁷⁸.

- Son fundamentales en la vida del Estado.

No se debe perder de vista que el factor primordial de la existencia de un órgano autónomo es su carácter fundamental para el funcionamiento del

²⁷⁸ Vid., Sansores Betancourt, Juan Carlos. “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, en Revista de la Facultad de Derecho. N°. 239 (2003), pp. 181 y 182.

Estado. Esto es, ser un órgano excepcional y esencial, si no lo es, carece del carácter de órgano autónomo. Esto es así, pues un órgano que no es fundamental puede ser incorporado a la estructura orgánica de alguna de las ramas del gobierno ya establecidas²⁷⁹.

- Intervienen o participan en las decisiones políticas del Estado. Esa participación puede ser a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales.
- No forman parte de la estructura orgánica de ninguno de los poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial).
- Tampoco se encuentran subordinados a dichos poderes, sino que, por el contrario, tienen una paridad de rango con ellos y con los demás órganos del Estado.

Por tanto, se puede afirmar que su autonomía se determina por el tipo de relación que tienen con las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, así como con los demás órganos autónomos. No quiere esto decir que los órganos autónomos estén libres de control alguno, pues dependiendo de su naturaleza y facultades, están sujetos a un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos.

Los órganos constitucionales autónomos, con dicha característica de esencialidad, por lo general cuentan con la capacidad de emitir actos definitivos

²⁷⁹ Trujillo Rincón, María Antonia. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. España: publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografía número 25, pp. 41 y 42.

en el ámbito de sus competencias, que no pueden ser modificados por ninguna otra autoridad del Estado, a excepción, por supuesto, de la revisión judicial.

JAIME F. CÁRDENAS GRACIA sostiene que la teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos y afirma que, se podrían adicionar a dichos órganos las siguientes características²⁸⁰:

- La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera, ya que todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por una ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que establezca claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.
- Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso y tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de jueces y magistrados del Poder Judicial (selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera).
- A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

²⁸⁰ Vid., Cárdenas Gracia, Jaime F. Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. pp. 250-252

- Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad; sin embargo, es importante que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales semejantes a los que gozan los miembros del Poder Judicial.
- Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que dichos órganos tengan entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en cuanto a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.
- Sus actos y decisiones podrán ser conocidas por cualquier ciudadano y cualquiera deberá tener acceso a la información que generen, incluyendo los propios órganos del Estado.
- Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más exigente que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- Su funcionamiento interno debe estar apegado al Estado de derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”, reconoce como características de los órganos constitucionales las expuestas por la doctrina, pues en dicha jurisprudencia se sostiene que, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con

autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad²⁸¹.

Creemos que la consolidación de una institución como el Instituto Federal Electoral o en su defecto una vez aprobada la nueva ley, El Instituto Nacional Electoral; es necesario que estas instituciones cuenten con una independencia en:

Autonomía política, esto implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral) y la parcial (cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral); finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

En segundo lugar debe contar con Autonomía financiera y esto se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos -muy avanzados- en donde las propias Constituciones señalan

²⁸¹ Jurisprudencia P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871, de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”, registro: 170,238.

porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. La autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

En tercer lugar debe tener una autonomía jurídica, esto significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

Y por último para lograr la autonomía del IFE, este debe contar con Autonomía administrativa, y esto consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Por todo lo expuesto anteriormente, hemos arribado a las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES

Después de haber investigado sobre la autonomía del Instituto Federal Electoral, hemos arribado a las siguientes conclusiones

PRIMERA.-

La política se desarrolla como una actividad producida y reproducida por la colectividad, en tanto que la sociedad es el fruto de la capacidad organizativa de los individuos y del conjunto de relaciones humanas basadas en la capacidad de intercomunicarse para lograr fines comunes.

SEGUNDA.-

El Estado es la organización social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común.

TERCERA.-

El derecho mexicano reconoce personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones

CUARTA.-

El fin del Estado va más allá del bien común nacional está el bien común de la humanidad. La unidad de origen y destino de la especie humana y el sentido de la solidaridad, superan el egoísta posición de orden estatal exclusivo. Por fortuna, el bien nacional y el bien internacional no se excluyen, sino que pueden y deben armonizarse.

QUINTA.-

La doctrina de la separación de los poderes del Estado resulta de vital importancia pues precisamente no hace mucho hemos asistido a uno de los gobiernos del Poder Ejecutivo que dominó por completo la escena política nacional, subordinando y dependizando, de modo evidente, a los otros dos Poderes, que en las formulaciones teóricas son indiscutiblemente autónomos e independientes. El contraste entre los niveles teóricos y prácticos, abstractos y concretos, es por demás preocupante.

SEXTA.-

La división de poderes no ha funcionado de manera absoluta o radical, más bien, los poderes han actuado en sus respectivas esferas de competencia, desarrollando de una forma más flexible las atribuciones que les han sido conferidas por el poder constituyente, interactuando con los demás poderes. Dicha flexibilidad no supone la autorización a los poderes para su debida intromisión en

los asuntos que son competencia de otro; en consecuencia, en caso de que uno de los poderes realice actividades que no le han sido encomendadas por el poder constituyente, el poder afectado está legitimado para demandar ante el órgano jurisdiccional competente la declaración de invalidez del acto ilegal, y la reparación del orden constitucional.

SÉPTIMA.-

Consideramos que ante el no funcionamiento de los poderes del Estado es necesario los órganos constitucionales autónomos, considerados estos, como aquellos que de manera fundamental e inmediata, se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

OCTAVA.-

Del mismo modo estos órganos se consideran de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

NOVENA.-

Uno de los órganos constitucionales autónomos, tenemos al Instituto Federal Electoral quien ha sido objeto de cuestionamientos sobre la autonomía de sus decisiones. A pesar de que el instituto cuenta con buena imagen pública, los ataques recientemente recibidos nuevamente han mermado la confianza que los ciudadanos tenían en el instituto.

DÉCIMA.-

Por ello, consideramos que el IFE debe contar con autonomía política, esto implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia.

DÉCIMA PRIMERA.-

Del mismo modo debe contar Autonomía financiera y esto se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos - muy avanzados- en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales.

DÉCIMA SEGUNDA.-

El IFE debe contar, con autonomía jurídica, esto significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.

DÉCIMA TERCERA.-

Consideramos que el IFE, debe contar con Autonomía administrativa, y esto consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

DÉCIMA CUARTA.-

Aunque México ha avanzado mucho en el desarrollo de sus instituciones democráticas, mucho se ha hablado en años recientes acerca de la injerencia de distintas fuerzas sobre la autonomía que ha alcanzado la institución que representa

y que encabeza la vanguardia democrática nacional, es decir, el Instituto Federal Electoral (IFE), también llamado “la cuna de la Democracia”.

BIBLIOGRAFÍA

1. , et. al. Bases teóricas de la interpretación jurídica, Fontamara, 2013.
2. _____ La fuerza de la democracia, Enero 1993.
3. _____ La fuerza de la democracia, Enero 1994.
4. AARNIO, Aulis. Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre Filosofía del derecho, 2ª Edición, Fontamara, México, 2000.
5. ABBAGNANO, Nicola, Diccionario de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México. 2007.
6. ACKERMAN, John, Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Siglo XXI, México, 2007.
7. ACKERMAN, John M., "Organismos Autónomos y Democracia, el caso de México", México Siglo XXI, 2007.
8. ACOSTA ROMERO, Miguel, "Nuevo Derecho Bancario", Porrúa, México 1998.
9. AGUILAR CAMÍN, Héctor, México y los Cambios de Nuestro Tiempo, México, 1992.

10. AGUILAR RIVERA, José Antonio, Los Valores de la Democracia, IFE, 1ª Edición, México, D.F., 1998.
11. AGUILERA NORIEGA, Burdeau Georges, Traite de Science Politique, tomo II, Libraire General de Driot et de Jurisprudence, Paris, 1943.
12. AGUILERA NORIEGA, Burdeau Georges, Traite de Science Politique, tomo II, Libraire General de Driot et de Jurisprudence, Paris.
13. AGUILERA NORIEGA, Jorge, Lucha por el Constitucionalismo en México, Editor J. Aguilera Noriega, México, 1982.
14. AGUILERA NORIEGA, Jorge, Lucha por el constitucionalismo en México.
15. AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, La Democracia en el Estado Constitucional, Porrúa. D.F. 2009.
16. ALCOCER, JORGE, Diálogo y reforma. Un testimonio” en Elecciones diálogo y reforma, ed. Jorge Alcocer V., Vol. 1, Nuevo Horizonte, México, 1995.
17. ALEJANDRE GALAZ, Omar E. El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México (1990-2010).

18. ALEJANDRE GALAZ, Omar, 2008. Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General , Tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996-2007.
19. ALONSO FIGUEROA, Enrique, Derecho Electoral, 2ª Edición, IURE Editores, México, 2009.
20. ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Harla, México, 1990.
21. ARAGÓN, Manuel. Constitución, democracia y control. México. UNAM. 2002.
22. ARANIZ AMIGO, Aurora, “El Estado y sus Fundamentos Institucionales, Editorial Trillas, México, 1995.
23. ARANIZ AMIGO, Aurora, “Soberanía y Potestad”, 3ª Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
24. ARANIZ AMIGO, Aurora, “Soberanía y Potestad”, 3ª Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

25. ARROW, Kenneth, "The Economics of Agency" en Pratt, John y Richard Zeckhauser, (eds.), Principals and agents: the structure of business, Harvard Business School Press, Boston, MA., 1985.
26. ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. Oxford. D.F. 2008.
27. ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. Oxford. D.F. 2010.
28. ATON GÓMEZ, Francisco, Como reconocer si es una democracia lo que se tiene delante, Ed. Internacionales Universitarias, Madrid, 2002
29. AZIZ NASSIF, Jorge Alonso, "México: una Democracia Vulnerada", Editorial Porrúa, México 2009.
30. BACHOF, Otto. ¿Normas constitucionales inconstitucionales? Palestra. Lima. 2008.
31. BALANZARIO DÍAZ, Juan, "Evolución del Derecho Social Agrario en México", Editorial Porrúa, México 2006, páginas 465.
32. BARBERIS, Mauro. Ética para juristas. Trotta. Madrid. 2008.
33. BARCENA SUBIETA, Arturo. La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación. Porrúa. México. 2008.
34. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría de la Democracia, Editorial JUS, 3ª Edición, México, D.F., 1998.

35. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría de la Democracia, Editorial JUS, 4ª Edición, México, D.F., 1999.
36. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría de la Democracia, Editorial JUS, 5ª Edición, México, D.F., 2000.
37. BAYÓN, Juan Carlos. Derechos, democracia y constitución. Consultable en CARBONELL Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Trotta. Madrid. 2003.
38. BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, 1995. "El Sistema Electoral Mexicano: Las Reformas de 1994", en Larrosa, Manuel y Leonardo Valdés (coordinadores), Elecciones y partidos políticos en México, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
39. BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar Y José Goldemberg, 2000. La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas, Cal y Arena, México, 2000.
40. BELLAMY, Richard. Constitucionalismo Político. Una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia. Marcial Pons. Madrid. 2010.
41. BIELSA Rafael, Democracia y Republica, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985.

42. BISCARETTI DI RUFFIA, P. "Introducción al Derecho Constitucional comparado". México. Fondo de Cultura Económica. 1998.
43. BIX, Brian H. Diccionario de Teoría jurídica. UNAM, D.F. 2009.
44. BOBBIO Norberto, "El Futuro de la Democracia", Fondo de la Cultura Económica, 3ª Edición, México, 1998.
45. BOBBIO Norberto, "El Futuro de la Democracia", Fondo de la Cultura Económica, 3ª Edición, México, 2001.
46. BOBBIO, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
47. BOBBIO, Norberto. La teoría de gobierno en la historia del pensamiento político. FCE. México. 1989.
48. BRINGAS SÁNCHEZ, Enrique, "El Sistema Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1995.
49. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa 9ª ed. México, 1994.
50. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa 9ª ed. México, 1994.

51. BURGOA, Ignacio, "Breve estudio sobre el Poder Legislativo", Editorial Unión Gráfica, 27 Agosto 1966.
52. BURGOA, Ignacio, "Breve estudio sobre el Poder Legislativo", Editorial Unión Gráfica, 1970.
53. BURGOA, Ignacio, "El Estado", Editorial Porrúa, México, 1970.
54. BURGOA, Ignacio, "El Estado", Editorial Porrúa, México, 1980.
55. CABALLERO OCHOA, José Luis, "Los organismos Constitucionales autónomos", Jurídica Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, numero 30, Febrero 2001.
56. CABRERA, Manuel, Bases para una Fundamentación de la Sociología, Cultura Mexicana, 1953.
57. CABRERA, Manuel, Bases para una Fundamentación de la Sociología, Cultura Mexicana, 1953.
58. CALVO SERER, Las nuevas Democracias, Ed. RIALP, Madrid, 1964.
59. CAMARENA PATIÑO, Javier, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano", 6 Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
60. CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Número 6. IFE. México. 1996.

61. CAPPELLETI, Mauro, La Justicia Constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Porrúa. México. 2007.
62. CAPPELLETI, Mauro. La justicia constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Porrúa. México. 2009.
63. CARBONELL Miguel, “Derechos Fundamentales y Democracia”, editorial Porrúa, México 2013.
64. CARBONELL, Miguel, “División de Poderes y Régimen Presidencial en México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
65. CARBONELL, Miguel. (Compilador). Neoconstitucionalismo(s). Madrid. Trotta. 2003.
66. CARBONELL, Miguel. Dilemas de la democracia constitucional. Miguel Ángel Porrúa. México. 2009.
67. CARDENAS GARCÍA, Jaime F. “Una Constitución para la Democracias, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional”, UNAM, 2000.
68. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, Crisis de la Legitimidad y Democracia interna de los Partidos Políticos, Ed. Fondo de la Cultura Económica, 1a Edición México, 1992.
69. CÁRDENAS GRACÍA, Jaime F., García Campos, Alan, Nieto Castillo, Santiago “Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral”, UNAM, México 2000.

70. CARPIZO, Jorge, “¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, México 1990.
71. CARRANCO ZUÑIGA, Joel, “Poder Judicial”, 2da Edición, Editorial Porrúa, México 2005.
72. CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo, “Derecho Electoral en México”, Editorial Trillas, México 1999.
73. CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La División de Poderes y la Evolución del Poder Legislativo”, Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Diciembre 2003.
74. CFR. CÓRDOVA, Arnoldo, “La División de Poderes” Nexos, Volumen 29, No. 350, Febrero 2007.
75. CFR. CÓRDOVA, Arnoldo, “La División de Poderes” Nexos, Volumen 29, No. 350, Febrero 2007.
76. CHUAYFFET, Emilio, sección especial, Periódico El Nacional, dedicada al Instituto Federal Electora, 22 de marzo de 1991.
77. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Vigente.
78. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

79. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
80. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (Coordinadores). Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. Dos tomos. TEPJF. D.F. 2009.
81. CORDOVA, Arnoldo, "La división de poderes" Nexos, Volumen 29, No. 350, Febrero 2007.
82. CORDOVA, Lorenzo y Salazar, Pedro. Democracia sin garantes. Las autoridades vs. La reforma electoral. UNAM. 2009.
83. COVARRUBIAS DUEÑAS, José De Jesús, "Derecho Constitucional Electoral", 5 Edición, Editorial Porrúa, México 2008.
84. COX, Gary y Mathew McCubbins, Legislative Leviathan, University of California, 1993.
85. COX, Gary y Mathew McCubbins, Legislative Leviathan, University of California, 1994.
86. CRESPO, José Antonio, La democracia Real, Fondo de cultura Económica, México, 2004.
87. DA SILVA, José Alfonso. Aplicabilidad de las normas constitucionales. UNAM. D.F. 2003.
88. DE LEÓN ARMENTA, Luis Ponce, "Derecho Político Electoral", Editorial Porrúa, México 1998.

89. DE MALBERG, Carre, "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
90. DE MALBERG, Carre, "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1950.
91. DE PINA, Rafael, "Diccionario de Derecho", 37ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
92. Democracia Política y Democracia Social, Primera Edición 1993.
93. Democracia Política y Democracia Social, Segunda Edición 1995.
94. DIAMOND, Larry, El Resurgimiento Global de la Democracia, Ed. UNAM, México, 1996.
95. DOSAMANTE TERÁN, Jesús Alfredo, "Diccionario de Derecho Electoral", Editorial Porrúa, México 2004.
96. DOWRKIN, Ronald. El imperio de la justicia. Gedisa. Barcelona 2005.
97. EBESTEIN, William, Dos formas de vida, Ed. Contenido Común, Cuarta Edición, México, 1964.
98. ENDICOTT, Timothy. Palabras y Reglas. Fontamara. México. 2004.

99. ESTÉVEZ, Federico, Eric Magar Y Guillermo Rosas, "Partisanship in non-partisan, electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, vol. 27 2008.
100. FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín Basave, *Teoría del Estado*, Editorial Trillas, 10ª Edición, México, 2002.
101. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 2011.
102. FERNÁNDEZ SANTILLA, José, "Filosofía Política de la Democracia", Primera Edición, Editorial Bep, México D.F, 1994.
103. FERRAJOLI, Luigui. "Paradigmas de la democracia constitucional". Editorial. Buenos Aires. 2009.
104. FERRAJOLI, Luigui. "Paradigmas de la democracia constitucional". Editorial. Buenos Aires. 2010.
105. FINLEY MOISÉS I, *El Nacimiento de la Política*, Ed. Grijalbo S.A. México, D.F. 1968.
106. FIX-ZAMUDIO Hector Y Valencia Carmona Salvador, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", UNAM, 2005.

107. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Porrúa. D.F. 2007.
108. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Porrúa. D.F. 2008.
109. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Porrúa. D.F. 2009.
110. FLORES OLEA, Víctor, Ensayos sobre la Soberanía del Estado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1969.
111. FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús De La Fuente, "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", 2º edición, Porrúa, México 1999.
112. GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo", Edición 48, Editorial Porrúa, México, 2012.
113. GALVÁN RIVERA, Flavio, "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Editorial McGraw-Hill Interamericana, México 1997.
114. GARCÍA AMADO, Juan Antonio. "La filosofía del derecho de Habermas y Luhmann". Colombia. Universidad Externado de Colombia. 1999.
115. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 56ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

116. GARCÍA PELAYO, Manuel, "El Status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, 1981.
117. GARCÍA PELAYO, Manuel, "El Status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, 1983.
118. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Elementos de Derecho Procesal Agrario", Editorial Porrúa, México 1993.
119. GARRIDO FALLA, Fernando: "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", Madrid, 1950.
120. GARZA CANTÚ, Martín, "Tesis Estudio Crítico sobre la Teoría de División de Poderes" Editorial Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, N.L, México, 1973.
121. GARZA CASTILLO, Mario. La paradójica interrelación entre régimen democrático y un partido post-hegemónico: El caso del PRI mexicano. Consultable en AGUILERA Portales, Rafael Enrique. La Democracia en el Estado Constitucional. Porrúa. D.F. 2009.
122. General del Instituto Federal electoral, en Meyenberg, Yolanda, El dos de julio: reflexiones posteriores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1999-2000.

123. GÓMEZ PALACIOS, Ignacio, "Procesos Electorales", Editorial Oxford, México 2000.
124. GÓMEZ PALACIOS, Ignacio, "Procesos Electorales", Editorial Oxford, México 2004.
125. GONZÁLEZ CASANOVA, La Democracia en México, Editorial Era, México, 1965.
126. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "Derecho Penal Electoral", 5 Edición, editorial Porrúa, México 2001.
127. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (Coordinador). La Justicia Electoral en México. 20 años. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2 Tomos. TEPJF. D.F. 2009.
128. GONZALEZ OROPEZA, Manuel y Báez Silva, Carlos. La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral. Consultable en Andamios. Revista de Investigación Social. UACM. Volumen 7. Número 13. mayo-agosto. D.F. 2010.
129. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, "Teoría Política", Editorial Porrúa, México, 1972.
130. GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, "Derecho Penal Electoral", Editorial Porrúa, México 2005.

131. GUASTINI, Ricardo, "Estudios de Teoría Constitucional", Fontamara, México, 2003.
132. GUERRERO OROZCO, Omar, "Introducción a la Administración Pública", Editorial Harly, México 1985.
133. GUERRERO OROZCO, Omar, "Introducción a la Administración Pública", Editorial Harly, México, 1985.
134. HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional. UNAM. México. 2003.
135. HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid. Trotta. 2005.
136. HÉLLER, Hermann, "La Soberanía Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y Derecho Internacional, La Fundación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia A.C, México, 1995.
137. HELLER, Hermann, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
138. HELLER, Hermann. "Teoría del Estado", México, FCE. 1998.

139. HERMENT, Guy, En las Fronteras de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
140. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María Del Pilar, "Autonomía de los Órganos Electorales", Revista Mexicana de Justicia, enero-junio 2003.
141. HERNÁNDEZ, A. Octavio, "Derecho Bancario", Asociaciones Mexicanas de la Investigación Administrativa, México 1956.
142. HERRERA ORTIZ, Margarita, "Manual de Derechos Humanos", 2º Edición Editorial PAC, S.A de C.V., México 1993.
143. HERRERA ORTIZ, Margarita, "Manual de Derechos Humanos", 3º Edición Editorial PAC, S.A de C.V., México 1994.
144. HIDALGO BALLINA, Antonio, "Los Derechos Humanos, Protección De Grupos Discapacitados", Editorial Porrúa, México 2006.
145. HOWARD Cincotta, ¿Qué es la democracia?, Ed. Servicio Informativo y Cultura de los Estados Unidos, 1991.
146. HUNTINGTON Samuel P. "El Orden Político en las Sociedades de Cambio", Paidós Ibérica, 1997.
147. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, "1994- Tu Elección Memoria del Proceso Electoral Federal", México, 1995.
148. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, 1988.

149. FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, Mexico, 1979.
150. JELLINEK, George. Teoría General del Estado. México. FCE. 2004.
151. JELLINEK, George. Teoría General del Estado. México. FCE. 2006.
152. JUSTO LÓPEZ, Mario, La Soberanía, ed. Buenos Aires. Coop. De Derecho y Ciencias sociales, 1967.
153. KELSEN, Hans, "Teoría General del Estado", Editorial Labor, Madrid, 1934.
154. KELSEN, Hans, "Teoría General del Estado", Editorial Labor, Madrid, 1936.
155. KELSEN, Hans. Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía. Ediciones Coyoacán. México.2005.
156. KELSEN, Hans, "Compendio de Teoría General del Estado", Editorial Genira, México, 2009.
157. KELSEN, Hans, "Compendio de Teoría General del Estado", Editorial Genira, México, 2012.
158. KELSEN, Hans. Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía. Ediciones Coyoacán. México.2007.
159. KELSEN, Hans, "Compendio de Teoría General del Estado", Editorial Genira, México, 2009.

160. KIEWIET, Roderick y Mathew McCubbins, The logic of delegation, University of Chicago Press, Chicago, IL.1991.
161. KORZENIAK, José L, "Derecho Constitucional, Parte General Tomo I", Editorial Acali, Montevideo,1978.
162. KORZENIAK, José L, "Derecho Constitucional" Tomo II", Editorial Acali, Montevideo,1980.
163. LARA PONTE, Rodolfo, "Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano", Editorial Porrúa, México 1993.
164. LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Colofón. México. 2006.
165. LEHOUCQ, Fabrice, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and democratization", International Political Science Review, vol. 23, no. 1.2002.
166. LEMMER, Mertha, Democracia política o dictadura de la democracia, Primera Edición, México D.F, 1993.
167. LEMMER, Mertha, Democracia política o dictadura de la democracia, Primera Edición, México D.F, 1995.
168. LIPHART Arend, Las democracias contemporáneas, Ed. Ariel, Barcelona, 1999.

169. LIPSON, Leslie, Historia y Filosofía de la democracia, Ed. Argentina, Buenos Aires, 1969.
170. LONDREGAN, John, Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition, Cambridge University Press, Nueva York, NY., 2000.
171. M. ACKERMAN, John, "Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina", Biblioteca jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM.
172. MALO, Verónica Y Julio Pastor, Autonomía e Imparcialidad en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1994-1995, Tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996.
173. MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe" Editorial Alanza, México, 1994.
174. MARTÍNEZ MORALES, Rafael "Derecho Administrativo Primer Curso", 6ta Edición, Editorial Oxford, México, 2011.
175. MCCUBBINS, Mathew, y Talbot Page, "A theory of congressional delegation" en McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (eds.), Congress: Structure and Policy, Cambridge University Press, Nueva York, NY. 1987.

176. MEILLON LOMELÍ Luz, “Los Órganos Electorales, un Espacio de Participación Ciudadana”, Revista Espiral, mayo-agosto 2006.
177. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, “Introducción al Estudio del Derecho Agrario”, Editorial Porrúa, México 1981.
178. MENDOZA MARTELL, E. Pablo Y Preciado Briseño, Eduardo, “Lecciones de Derecho Bancario”, Textos Jurídicos Bancomer, México 1997.
179. MENDOZA MARTELL, E. Pablo Y Preciado Briseño, Eduardo, “Lecciones de Derecho Bancario”, Textos Jurídicos Bancomer, México 1999.
180. MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, “Derecho Bancario y Bursátil”, IURE editores, México 2008.
181. MERINO, Mauricio, “Divisiones públicas, consensos internos”, Enfoque, Suplemento de Reforma, 25 de abril.1999.
182. MILL, Jhon Stuart, Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., México, D.F., 1965.
183. MILL, Jhon Stuart, Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., México, D.F., 1967.
184. MILLER, Gary, “The Political Evolution of Principal-Agent Models”, Annual Review of Political Science, vol. 8. 2005.

185. Modernización económica, democracia política y democracia social, Primera Edición, 1993.
186. MOE, Terry, "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy", en Williamson, Oliver (ed.), Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, Oxford University Press, Nueva York, NY.1995.
187. MOE, Terry, "The Neglected Side of the Story", Journal of Law Economics and Organization, vol. 6, número especial, 1990.
188. MOLINA, José y Janeth Hernández, "La credibilidad de las elecciones en Latinoamérica y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos las actitudes políticas", Cuadernos del Cendes, núm. 41, mayo-agosto.1999.
189. MOLINA, José, "Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática", en Cuestiones Políticas, núm. 19.1997.
190. MOLINA, José, "Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática", en Cuestiones Políticas, núm. 19.1997.
191. MONTEMAYOR SALAZAR, Jorge, "Tesis División de Funciones en el Poder Estatal", Monterrey, N.L, México, Agosto 1963.

192. MONTEMAYOR SALAZAR, Jorge, "Tesis División de Funciones en el Poder Estatal", Monterrey, N.L, México.
193. MORENO RAMÍREZ Ileana, "Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico", Porrúa, 2005.
194. MUÑOZ, Luis, "Derecho Bancario Mexicano", Cárdenas Distribuidor, México 1974.
195. NAVA VÁZQUEZ, César, "La División de Poderes y Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo", 2a edición, Porrúa, México, 2008.
196. NORTH, Douglas Y Barry Weingast, "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in the seventeenth century England", Journal of Economic History, vol. 49, número 4, 1989.
197. NOVACK George, Democracia y Revolucionario de los griegos a nuestros días, Ed. Distribuciones Fontamara, 1ª Edición, México, D.F., 1969.
198. OROZCO GÓMEZ, Javier, "El Derecho Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, México 1993.

199. OROZCO GÓMEZ, Javier, "El Derecho Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, México 1998.
200. ORTIZ PINCHETTI, José Agustín, La democracia que viene, Editorial Grijalbo, Primera Edición, México D.F, 2010.
201. PADILLA MEJÍA, Guillermo, El Estado, la Soberanía y el Derecho, Ed. No identificada, 1953.
202. PADILLA MEJÍA, Guillermo, El Estado, la Soberanía y el Derecho, Ed. No identificada, 1956.
203. PALOMBELLA, Gianluigi. Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional. Comares. España. 2000.
204. PARAMIO Ludolfo, Democracia y desigualdad en América Latina, Ed. IFE, México, 1999.
205. PEDROSO, Manuel, La Relación entre Derecho y Estado y la Idea de Soberanía, México, 1856.
206. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Los Órganos Constitucionales Autónomos en México", UNAM, 2000. Consultable en: Estado y Derecho y Transición Jurídica, Serna de la Garza, José María, Caballero Juárez, José Antonio (eds) México, UNAM, 2002.

207. PEMPEL T.J., Democracias Diferentes, Ed. Fondo de la Cultura Económica, México, 1991.
208. PÉREZ MURILLO, José D., “Capacitación Bancario Programada”, Regina de los Ángeles, México 1986.
209. PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2000.
210. PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 2002.
211. PRESS BERKELEY, CA. Eisenstadt, Todd, “Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”, Latin American Politics and Society, vol. 45, número 1, primavera, 2003.
212. PRUD HOMME Jean-Francois, Consulta popular y Democracia Directa, Ed. IFE, México, 1999.
213. R. KRANENBURG, “Teoría Política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
214. R. KRANENBURG, “Teoría Política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

215. R. TERRAZAS, Carlos, “Los Derechos Humanos”, Editorial Porrúa, México 1991.
216. RAWLS, John, “Teoría de la Justicia”, FCE. México. 2006.
217. RICO PESADO, “En riesgo autonomía del IFE”, Vértigo, Vol. 7, Numero 322, México 2007.
218. RIVERA MARÍN, Guadalupe; México 50 años de Revolución, Tomo I., Fondo de Cultura Economica, México, 1963.
219. RIVERA MARÍN, Guadalupe; México 50 años de Revolución, Tomo II. Fondo de Cultura Economica, México, 1963.
220. RIVERA MARÍN, Guadalupe; México 50 años de Revolución, Tomo III., Fondo de Cultura Economica, México, 1963.
221. ROEL, Santiago, “Tesis Constitución y la Soberanía; La República; La Democracia; La Representación; El Federalismo; La División de Poderes y El Régimen Municipal”.
222. ROLDÁN XOPA, José, “Derecho Administrativo”, Editorial Oxford, México, 2008.

223. ROMERO, Javier Jorge, La Democracia y sus Instituciones, Ed. IFE, México; 1998
224. ROMERO, Javier Jorge, La Democracia y sus Instituciones, Ed. IFE, México; 2000.
225. ROUSSEAU Juan Jacobo, El contrato social, Editorial Porrúa, México, 1969.
226. ROUSSEAU, El contrato social, traducción del francés por Consuelo Berges. Ed. Aguilar, Madrid. 1962.
227. ROUSSEAU, Jean Jaques, El Contrato Social, Espasa-Calpe, México, 1990.
228. RUBIO, Luis, La Democracia verdadera, Primera Edición, Editorial Calyarma, 1998.
229. RUIZ MANERO, Alfonso. Constitucionalismo y Democracia. Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Número 21. México. ITAM. 2004.
230. RUÍZ TORRES, Humberto Enrique, "Derecho Bancario", 4º edición, México, 2008.

231. SABINE GEORGE, H., Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, 3° edición, México, 1994.
232. SABINE GEORGE, H., Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, 3° edición, México, 1994.
233. SABINE, George. H, "Historia de la Teoría Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
234. SÁENZ LÓPEZ, Karla, "Sistema Electoral Mexicano", Editorial Trillas, México 2003.
235. SALAZAR Luis y Wonlidenberg José, "Principios y Valores de la Democracia" Versión electrónica consultable en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_v_valores_de_la_democ.htm
236. SALAZAR UGARTE, Pedro., La democracia Constitucional. Una radiografía teórica. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2006.
237. SÁNCHEZ ANDRADE, J. Eduardo, "Derecho Electoral", Editorial Oxford, México 2010.

238. SÁNCHEZ FRÖDE Carina, Introducción a la Teoría Política, Oxford, México, 2000.
239. SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos. “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, en Revista de la Facultad de Derecho. N°. 239 (2003).
240. SAYEG HELÚ, Jorge, El constitucionalismo social mexicano, México, Fondo de Cultura, 1972.
241. SAYEG HELÚ, Jorge, El constitucionalismo social mexicano, México, Fondo de Cultura, 1976.
242. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, “La Gobernabilidad Democrática en México”, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000.
243. SEGAL, Jeffrey, “Judicial Behavior”, en Whittington, Keith, Daniel Kelemen y Grgory Caldeira, The Oxford Handbook of Law and Politics, Oxford University Press, Oxford, 2008.
244. SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Soberanía y Desarrollo Regional”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

245. SERNA DE LA GARZA, José María, Caballero Juárez, José Antonio, "Estudio de Derecho y Transición Jurídica", Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, México 2002.
246. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Porrúa, México 1998.
247. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Porrúa, México 2000.
248. SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia política, México, Porrúa, 1971.
249. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "Derecho Electoral", Editorial Porrúa, México 2006.
250. SETTLA, Ludovico, La Razón del Estado, Ed. Fondo de la Cultura Económica México, 1988.
251. SIDNEY HOOK, Poder político y libertad personal, Ed. Hispano Americana, México, 1968.
252. SILVA CANO, Jorge J. Gómez, "Tratado de la Justicia Agraria en México", Editorial Porrúa, México 2002, páginas 974.

253. SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Esferas de la Democracia, Ed. IFE, México.
254. STURZO, Luigi, Fundamentos de la Democracia, Editorial El Atlántico, Buenos Aires, 1957.
255. STURZO, Luigi, Fundamentos de la Democracia, Editorial El Atlántico, Buenos Aires, 1960.
256. TERÁN DOSAMANTES, Jesús Alfredo, Diccionario de Derecho Electoral, Segunda Edición, México, 2004.
257. TIJERINA MARTÍNEZ, Mentor, Transición a la Democracia y Régimen Presidencial, Editorial Grafo Print, Monterrey, 1997.
258. TIJERINA MARTÍNEZ, Mentor, Transición a la Democracia y Régimen Presidencial, Editorial Grafo Print, Monterrey, 2001.
259. TORRES, M., Democracia Burguesa o Democracia Revolucionaria, Primera Edición, Editorial Grijalbo, Colombia, 1974 .
260. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Evolución Histórica de la Justicia de la Federación”, 2002.

261. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Evolución Histórica de la Justicia de la Federación”, 2003.
262. TROPER, Michel, “Ensayos de Teoría Constitucional”, Editorial, Fontamara, México, 2004.
263. TRUJILLO RINCÓN, María Antonia. “Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado”, España: publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografía número 25.
264. UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, numero 29.
265. UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, numero 30.
266. VALÁDES, Diego, “El Poder Legislativo Mexicano”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
267. VALENZUELA BERLÍN, Francisco, “Teoría Y Praxis Política Y Electoral”, Editorial Porrúa, México, 1988.
268. VALLETTA, María Laura, Diccionario Jurídico, Editorial Valeta, México, 2007.

269. VILLORO TORANZO, Rafael. "Teoría General del Derecho". Lo que es su Método, Editorial Porrúa, México, 2002.
270. WAINWRIGHT, Hilary, "Como ocupar el Estado, experiencias en Democracia Participativa", Editorial Icaria, Barcelona, 2004.
271. WEBER, Marx, "Economía y Sociedad", Fondo de la Cultura Económica de España, Madrid, 1993.
272. WEBER, Marx, "Economía y Sociedad", Fondo de la Cultura Económica, México, 2000.
273. WOLDENBERG, José, "La Transición Democrática en México", El Colegio de México, México, D.F., 2010.
274. WOLDENBERG, José, "La Transición Democrática en México". El Colegio de México, México, D.F., 2011.
275. WOLFGANG Abendroth, Sociedad Antagónica y Democracia Política, Ensayos sobre Sociología Política Editorial Grijalbo, Barcelona, 1973.